

VU Research Portal

Frontlijnwerk met potentie. Buurtveiligheidsteams in Amsterdam

van Stokkom, B.A.M.

2013

[Link to publication in VU Research Portal](#)

citation for published version (APA)

van Stokkom, B. A. M. (2013). *Frontlijnwerk met potentie. Buurtveiligheidsteams in Amsterdam*. Boom Lemma.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

E-mail address:

vuresearchportal.ub@vu.nl

**Bas van Stokkom
m.m.v. Hester Hageman
en Annerieke Coenraads**

Frontlijnwerk met potentie

**Buurtveiligheidsteams
in Amsterdam**



Frontlijnwerk met potentie

Frontlijnwerk met potentie

Buurtveiligheidsteams in Amsterdam

Bas van Stokkom

m.m.v. Hester Hageman en Annerieke Coenraads

Boom Lemma uitgevers

Den Haag

2013

Interviews: Hester Hageman en Annerieke Coenraads

Transcriptie: Mieke Eerenstein en Mariska Dijkstra

Verslag expertmeeting: Henk Greven

Begeleidingscommissie: Hans Boutellier, Auke van Dijk, Cor van 't Hof, André Massee en Rob Post

Omslagontwerp: Primo! Delft

Foto omslag: Menno Herstel, Amsterdam

Opmaak binnenwerk: Textcetera, Den Haag

© 2013 Van Stokkom | Boom Lemma uitgevers

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.stichting-pro.nl).

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

ISBN 978-90-5931-940-0

NUR 741

www.boomlemma.nl

Inhoud

Voorwoord	7
1 Inleiding	9
2 Achtergronden: overlastbestrijding en reassurance policing	11
2.1 Reassurance policing in Engeland	12
2.2 Safer Neighbourhood Teams in Londen	13
3 Uitgangspunten van de bvt-aanpak	17
4 Probleemverkenning en onderzoeksopzet	21
4.1 Enkele eerdere bevindingen	21
4.2 De onderzoeksopzet en -methode	23
5 Twee teams onder de loep	27
5.1 Het team in de Van der Pekbuurt	27
5.2 Het team in de Oosterparkbuurt	34
6 Knelpunten binnen het kernteam	41
6.1 De leidraad	41
6.2 Opstartproblemen	42
6.3 De buurtregisseurs	42
6.4 De toezichthouders	44
6.5 Enkele samenwerkingsproblemen	45
7 Knelpunten rondom het management	47
7.1 Blokkades bij het stadsdeel	47
7.2 Blokkades bij de politie	49
7.3 Botsende visies en de strijd om de regie	51
8 Bewoners	55

9	Kansen en mogelijkheden	59
9.1	Een 'boost' aan de wijk geven	59
9.2	Kruisbestuiving	60
9.3	Ruimte geven aan professionals	61
10	Conclusies en aanbevelingen	63
10.1	Conclusies	63
10.2	Aanbevelingen	67
11	Bredere discussie	69
11.1	De bvt-leidraad: onvoldoende benut	69
11.2	Wederkerige communicatie?	70
11.3	Spanning tussen management en frontlijnwerk	71
11.4	Het kernteam: taken verdelen?	72
11.5	Heroveren van de publieke ruimte	74
11.6	Onvoorziene bijvangsten: de potentie van bvt's	75
	Bijlage: Verslag expertmeeting 'Buurtveiligheidsteams: hoe verder?'	79
	Literatuur	85

Voorwoord

In steeds meer steden zijn burgers actief betrokken bij de lokale veiligheidszorg. Iedere gemeente lijkt daar wel iets aan te willen doen. Soms kunnen burgers bepalen welke problemen in de wijk aangepakt moeten worden. De projecten *Buurt bestuurt* in Rotterdam, *Veilige Wijkteams* in Nijmegen en *Veilige Buurten Aanpak* in Maastricht zijn er voorbeelden van. De gemeenschappelijke noemer is ‘actieve wederkerigheid’: de burgers serieus nemen en hun zorgen delen, burgers niet alleen als ogen en oren gebruiken maar ook nadrukkelijk van informatie voorzien.

Amsterdam heeft als eerste werk gemaakt van deze benadering. Sinds 2008 zijn zogenoemde buurtveiligheidsteams geïntroduceerd in een aantal onveilige wijken. Politie en gemeente werken daarin samen om overlastproblemen, zoals aangegeven door burgers, het hoofd te bieden. Zij beogen zodoende ook het vertrouwen van de burger te herwinnen. Een speciaal team bestaande uit politiemensen en toezichthouders is voortdurend op straat aanwezig.

Maar samenwerken met de burger is niet makkelijk en voor het management van de politie en de gemeente is dat wennen. Ook is het de vraag of gemeente en politie wel voldoende toekomen aan ‘samen met de burger’. Enerzijds maakt de politie al gauw een terugtrekkende beweging vanwege de gevraagde professionalisering, een nadruk op *crime fighting* en de schaduw die de nationale politie vooruitwerpt. De burger mag informatie bieden, maar de voorgenomen actieve benadering komt er dikwijls niet van. Anderzijds hebben gemeenten de neiging om bezuinigingen op professionals gepaard te doen gaan van een beroep op sociale zelfredzaamheid. Maar dat is in de veiligheidszorg een lastig verhaal. Het serieus nemen van burgers betekent veelal juist een verhoogde inzet. Als die inspanningen te wensen over laten en de bij burgers gewekte verwachtingen niet worden waargemaakt, kan zelfs een averechts effect ontstaan! Het vertrouwen kan verspeeld worden. Zoals vaker geldt: als je de burger er bij betreft, doe het dan goed.

Dit rapport laat zien dat samenwerken met burgers niet zonder slag of stoot gaat. Niettemin zijn er veel positieve signalen. Sommige buurtveiligheidsteams brengen de veiligheidszorg in een stroomversnelling: de betreffende wijken krijgen hierdoor een ‘boost’ die door alle betrokkenen wordt toegejuicht.

De resultaten van deze studie werden besproken in een bijeenkomst van direct betrokkenen; het verslag daarvan is als bijlage opgenomen. De discussie klinkt door in de aanbevelingen over de voorwaarden waaronder buurtveiligheidsteams kunnen slagen.

Prof. Hans Boutellier

Frans Denkers leerstoel veiligheid & burgerschap

1 Inleiding

Sinds 2008 worden in sommige Amsterdamse wijken buurtveiligheidsteams (bvt's) ingezet. Een bvt beoogt aanhoudende en ernstige overlastproblemen aan te pakken en de leefbaarheid en veiligheid te vergroten. Alleen wijken en buurten die met een forse overlastproblematiek te kampen hebben, komen in aanmerking voor een team. De toezichthouders/handhavers die binnen het team actief zijn, zijn zichtbaar in de betreffende wijken aanwezig, ook in avonden en weekends, verzamelen informatie over de meest overlastgevende personen en groepen, en gaan waar nodig over tot bekeuren en aanhouding. In feite beoogt een bvt de 'herovering' van de publieke ruimte, en geeft daarbij het signaal aan bewoners en winkeliers af dat rust en orde worden hersteld. Er wordt demonstratief werk gemaakt van het tegengaan van overlast, asociaal gedrag en verloedering.

De focus ligt op overlastthema's die de buurt zelf aangeeft: bewoners prioriteren problemen die aanpak behoeven. Politie mensen, andere professionals en bewoners werken op voet van gelijkheid met elkaar samen ('actieve wederkerigheid'). Beoogd wordt de vertrouwensrelatie tussen lokale overheid en bewoners te herstellen en te versterken. De gedachten achter de werkwijze van de teams zijn ontleend aan *reassurance policing*, zoals onder andere in de praktijk gebracht door de Safer Neighbourhood Teams in Londen.

Een bvt is een taskforce die wordt geformeerd rondom een aantal frontlijnmedewerkers. De vaste kern bestaat uit de buurtregisseur, een politiemans/-vrouw die is vrijgemaakt voor het bvt, en twee toezichthouders van het lokale bestuur (of twee particuliere beveiligers). De buurtregisseur is de 'spin in het web' en zorgt voor de operationele aansturing. Het kern-bvt zou in beginsel voldoende moeten zijn voor een buurt met ongeveer 5000 inwoners. In grotere buurten kan de capaciteit worden uitgebreid. Wanneer de problematiek in een buurt erom vraagt kan een bvt ook andere professionals inschakelen, waaronder straatcoaches, leerplichtambtenaren, medewerkers van woningcorporaties en jongerenwerkers, maar ook actieve buurtbewoners. Het stadsdeel heeft de formele regie over de bvt's.

Voorlopige bevindingen (Sikkema et al., 2009) wijzen uit dat de werkwijze van de bvt's per buurt verschilt en dat de samenwerking soms goed maar soms ook gebrekkig verloopt. We zien verschillen in participatie, zichtbaar optreden, communicatie en leiderschap. In elke buurt is de organisatie van de bvt anders geregeld. Dit onderzoek zal die verschillen nader in kaart brengen, toegespitst op de succes- en faalfactoren van onderlinge samenwerking. Er worden ook enkele handvatten geboden hoe de aanwezige problemen te boven te komen. In bredere zin tracht dit onderzoek meer vat te

krijgen op de weerbarstige organisatie van frontlijnwerk in buurten met veel overlast-problemen.

Het gaat in dit onderzoek niet zozeer om het vaststellen van effecten (objectieve en subjectieve veiligheid, bekendheid van bvt's, de mate waarin bewoners tevreden zijn, et cetera), hoewel ook die aspecten zullen worden belicht. Het gaat meer om het beschrijven van de werkzaamheden van de teams en het doorlopen proces van samenwerking. We proberen zicht te krijgen op de knelpunten maar ook op de mogelijkheden en kansen die de bvt-strategie in zich heeft. De centrale vraag van het onderzoek luidt dan ook: *hoe verloopt de samenwerking binnen de buurtveiligheidsteams en tussen de betrokken organisaties en welke kansen en problemen doen zich daarbij voor?*

Er is gekozen voor een kwalitatieve onderzoeksmethode waarbij 28 personen zijn geïnterviewd. De respondenten zijn zodanig geselecteerd dat enerzijds inzicht kan worden verkregen op succes- en faalfactoren van bvt's, maar anderzijds ook een beeld kan worden gevormd van de samenwerking in en rondom enkele specifieke bvt's.

In het volgende hoofdstuk gaan we nader in op enkele theoretische achtergronden van de buurtveiligheidsteams, vooral *reassurance policing*. In hoofdstuk 3 worden de uitgangspunten van de bvt-strategie verwoord. In hoofdstuk 4 worden beknopt enkele bevindingen die in eerder verricht onderzoek zijn gepresenteerd, aan de orde gesteld. Tevens worden de onderzoeksopzet en benutte onderzoeksmethoden toegelicht. Aangegeven wordt op grond van welke criteria de respondenten zijn geselecteerd. In hoofdstuk 5 wordt nader ingegaan op de bvt's in de Van der Pekbuurt in Noord en de Oosterparkbuurt in Oost. De knelpunten worden in de hoofdstukken 6, 7 en 8 beschreven. In hoofdstuk 9 worden de potenties van de bvt's toegelicht en in hoofdstuk 10 worden de conclusies van het onderzoek op een rijtje gezet. Ten slotte worden in hoofdstuk 11 de relevante discussiepunten besproken, waarbij de bvt-formule binnen een breder perspectief van frontlijnwerk en overlastbestrijding wordt geplaatst. In de bijlage is het verslag van een expertmeeting opgenomen.

2 Achtergronden: overlastbestrijding en reassurance policing

Burgers achten items als ‘plekken waar jongeren rondhangen’, ‘dronken mensen op straat’ en ‘drugsoverlast’ het meest bedreigend, zo leert de Veiligheidsmonitor. Het frequent blootgesteld zijn aan kleine problemen rondom jongeren kan voor velen uitgroeien tot een groot probleem. Door de frequentie waarmee veel soorten overlast en asociaal gedrag voorkomen, worden ze in sterkere mate als hinderlijk en storend ervaren. Ze kunnen het dagelijks leven ontwrichten, waardoor het idee kan ontstaan dat het samenleven zelf is aangetast. Het wederzijds vertrouwen kan dan worden ondergraven, terwijl het sociale leven een gedesorganiseerde indruk maakt (Van Stokkom, 2008).

In de belevingswereld van wijkbewoners wordt onveiligheid vooral in termen van overlast ervaren; criminaliteit lijkt veeleer een bijrol te spelen. Bewoners zijn ook van mening dat de politie zich in sterkere mate op de overlastproblematiek zou moeten richten. De politie zou te veel onzichtbaar zijn (Elffers & De Jong, 2004; Van den Brink et al., 2007).

Het besef dat de aanpak van overlast ertoe doet, is nadrukkelijk verwoord in de zogeheten broken windows-theorie. Volgens deze theorie (Wilson & Kelling, 1982; Kelling & Coles, 1996) zouden tekenen van sociaal en fysiek verval bepaalde vormen van (ernstige) criminaliteit ontlokken. Wanordelijk gedrag trekt volgens de auteurs straatroof en diefstal aan, omdat potentiële daders in de gaten hebben dat bewoners onverschillig staan tegenover wat er op straat of in de buurt plaatsvindt. Ook fysieke vormen van wanorde zoals vernielde bushokjes doen dienst als signaal van een geringe bereidheid van bewoners tegen incidenten of overlastgevend situaties op te treden of de politie te bellen.¹

Broken windows policing richt zich op de aanpak van verloedering en antisociaal gedrag en impliceert een verbreding van het politiemandaat. Voorts dient het aanpakken van die problemen in overeenstemming te zijn met *community needs*: buurtbewoners geven aan welke overlastproblemen voorrang verdienen. Die gedachtegang is kenmerkend geworden voor vele vormen van *community policing*, waaronder het robuuste alternatieve politieprogramma van Chicago, maar ook *reassurance policing* in Engeland (Van Stokkom, 2008; Van Stokkom & Toenders, 2010).

¹ Voor een uitvoerige bespreking van en kritiek op de broken windows theorie zie Van Stokkom, 2008.

In dit hoofdstuk gaan we kort in op de uitgangspunten van *reassurance policing* en de praktische werking van die strategie binnen de Safer Neighbourhood Teams. De Amsterdamse bvt's zijn voor een groot deel op de werkwijze van die teams afgestemd.

2.1 Reassurance policing in Engeland

Reassurance policing beoogt het publieke vertrouwen in de politie te vergroten, door na te gaan over welke lokale incidenten bewoners zich disproportioneel zorgen maken, en daarvoor samen met bewoners oplossingen te zoeken. Sleutelelement in het *reassurance* programma is samenwerking met burgers. Hoge zichtbaarheid van de politie op straat is niet genoeg. Politie mensen zouden meer naar burgers moeten luisteren en de problemen moeten aanpakken die voor hen van belang zijn. Wanneer burgers het idee hebben dat het straatbeeld vriendelijker is en dat wanorde en overlast worden aangepakt, voelen zij zich meer gerust (Innes & Fielding, 2002).

Volgens de criminoloog Martin Innes, die de theoretische uitgangspunten voor *reassurance policing* ontwikkelde, blijven met name zichtbare of spectaculaire gebeurtenissen het 'collectieve geheugen' bezetten; deze incidenten fungeren als waarschuwingssignalen voor toekomstige bedreigingen. Een reeks van ogenschijnlijk triviale wanordelijke gedragingen (rondhangen op straat bijvoorbeeld) kunnen in de beleving van burgers een 'signal event' worden die hun leven gaat beheersen (Innes, 2004; Innes & Fielding, 2002). De politie zou daarom gegevens over 'dissonante' signalen die van invloed zijn op het lokale veiligheidsgevoel op het spoor moeten komen.

Reassurance policing combineert interventies om ordeherstel te realiseren met het betrekken van de bevolking. Bewoners drukken hun zorg uit rondom bepaalde reeksen incidenten zoals terugkerende vechtpartijen na sluitingstijd voor een café. Niet de directe schade ten gevolge van victimisatie is de focus van het beleid, maar de wanorde in het publieke domein en hoe dat in het leven van bewoners ingrijpt. Door middel van raadpleging van bewoners kunnen die 'signal events' worden geïdentificeerd en kunnen vervolgens 'control signals' worden ontwikkeld. Controlesignalen geven de boodschap dat orde op straat is hersteld (Innes, 2004). De kunst is zichtbare veranderingen in het straatbeeld aan te brengen en het publiek er van te overtuigen dat de sociale orde door de overheid als een serieus goed wordt opgevat en dat haar zorg ernaar uitgaat.

De methodologie van het Engelse Reassurance Policing Program is landelijk geïmplementeerd binnen de *neighbourhood policing*. Het programma bestaat uit drie sleutelelementen (Herrington & Millie, 2006):

- politiefunctionarissen werken op een zichtbare, toegankelijke en vertrouwenwekkende wijze;
- de specifieke problemen van bewoners die er het meest toe doen (via het herkennen van 'signal events') krijgen prioriteit bij de politie;

- gezamenlijk initiatief om problemen op te lossen; oplossingen komen voort uit overleg en worden niet opgelegd.

Op grond van onderzoek kunnen de resultaten van het nationale *reassurance*-politieprogramma succesvol worden genoemd. Tuffin en collega's (2006) stelden vast dat bewoners meer vertrouwen hebben gekregen in de politie, behoorlijk minder misdaad waarnemen en aangeven minder slachtoffer te zijn geworden van criminaliteit. De gebieden waar het publiek minder overlast waarnam, waren precies de gebieden waar gerichte *problem solving* plaatsvond en waar partners en de bewoners betrokken waren bij prioriteitsvorming (Tuffin et al., 2006, p. 91).

Nadere studie van bestrijding van jeugdige overlast in de experimentele *sites* leerde dat implementeren van toegespitste probleemgerichte activiteiten een aanzienlijk positieve verandering van de publieke beeldvorming hierover bewerkstelligde. *Problem solving* bestaat onder andere uit gedetailleerde specificatie van het betreffende probleem en het gebruik van een veelvoud aan informatiebronnen om de aard van het probleem vast te kunnen stellen. Een voorbeeld: indien tijdens besprekingen met bewoners bekend wordt wie de belangrijkste benadeelden zijn van overlast en wie precies tot de dadergroepen behoren, kunnen overlastproblemen effectief worden aangepakt. Blijft specifieke informatie over daders en benadeelden uit, dan staat men machteloos of kunnen verkeerde middelen worden ingezet, zoals het aanbrengen van jeugdfaciliteiten (Tuffin et al., 2006, p. 84).

2.2 Safer Neighbourhood Teams in Londen

De Safer Neighbourhood Teams in Londen zijn gebaseerd op de concepten en inzichten van *reassurance policing*. De teams zijn geïntroduceerd om de bevolking een gerust gevoel te geven en misdaad en overlast te reduceren, in samenwerking met het publiek en partners, gebaseerd op gezamenlijk bepaalde prioriteiten.

Ieder stadsdeel (*ward*) heeft een Safer Neighbourhood Team; in Londen zijn er in totaal 630 (Davey, 2011). Safer Neighbourhood Teams (SN-teams) bestaan uit een *sergeant* (brigadier), twee *constables* (politieagenten) en drie police community support officers (pcso's). In de grotere *wards* is het aantal pcso's uitgebreid naar zes. De laatstgenoemde groep bestaat uit surveillanten zonder bevoegdheden, die zijn toegevoegd aan de reguliere politie. Er zijn in Londen overigens vele typen pcso's actief, onder andere in het verkeer, in parken, bij scholen, en sommigen zijn betrokken bij het anti-terrorismebeleid. In 2007 waren er een kleine 4000 werkzaam bij de Metropolitan Police Service (landelijk 16.000).

De SN-teams moeten aan drie voorwaarden voldoen:

- consistent aanwezig zijn in de publieke ruimte;
- vaststellen van problemen waarover bewoners zich zorgen maken;
- gezamenlijke probleemaanpak.

Een SN-team is verplicht een *ward panel* in het leven te roepen, waarbij de bevolking wordt geconsulteerd en de drie belangrijkste issues van misdaad en overlast worden geïdentificeerd (die de grootste impact hebben op onveiligheidsgevoelens). De panelleden ontvangen vaak een kleine beloning voor hun deelname. Tijdens de prioritering wordt strikt een *seven steps model* gevolgd, beginnend met research en eindigend met een evaluatie. Tegelijkertijd worden Key Individual Networks geformeerd bestaande uit sleutelpersonen (burgers, ondernemers, andere professionals) die gedurende een langere tijd als representanten optreden. Dat netwerk moet zoveel mogelijk een afspiegeling zijn van de buurt. De leden worden verondersteld in hun eigen wijkdeel *feedback* te geven. Brigadiers moeten inspanningen leveren om die personen bijeen te brengen en voor doorstroming zorg te dragen.

Uit een recent rapport (Davey, 2011) blijkt dat het moeilijk is het werk van SN-teams te reserveren voor toezicht en controle. SN-teams worden ook op andere werkzaamheden gezet zoals noodhulp en afhandelen van meldingen, mede omdat andere overheidsdiensten het laten afweten. Net als de noodhulpteams zouden de SN-teams zich meer op terugdringing van misdaad moeten toeleggen. De SN-teams komen dus te weinig toe de kerntaken van *reassurance*, lokale betrokkenheid en probleemaanpak, en zijn minder op straat aanwezig dan beoogd.

Daarnaast zouden niet alle politiemensen begrip hebben voor de teams. Volgens de onderzoekers zijn deze politiemensen er niet van op de hoogte dat de teams een belangrijke bron vormen van informatie, of zij gebruiken die informatie te weinig. De *one size fits all*-benadering van de SN-teams staat overigens onder druk: sommige wijken hebben meer capaciteit nodig dan andere. Rustige wijken zouden samengevoegd kunnen worden. Wat de rol van psco's betreft: zij worden gemakkelijk aangesproken op straat, mede omdat zij geen bevoegdheid hebben om mensen aan te houden. De panel-participanten zijn zeer positief over de psco's die zich daadwerkelijk engageren met het publiek.

Er is kritiek op de *ward panels* omdat die niet in staat zijn minderheidsgroepen en laaggeletterde bewoners te bereiken. Ook zouden ze bestaan uit de 'usual suspects'. Tegelijkertijd wordt erkend dat de meeste bewoners niet geïnteresseerd zijn en dat participatie vooral gewenst is indien er noodzaak toe bestaat. Niettemin wordt regelmatig geopperd dat psco's meer huis-aan-huis zouden moeten aanbellen en scholen en winkels bezoeken om actieve burgers te werven. Ook is er kritiek op het feit dat in de panels vaak 'low impact concerns' naar voren komen, ook wel 'non police matters' genoemd, die vervolgens worden doorverwezen naar het lokale bestuur.

Ten aanzien van het benutten van de Key Individual Networks (KIN's) is het volgende van belang (MPA, 2007). De omvang van de KIN's varieert van 17 tot 96 personen per wijk. De meeste netwerken bestaan uit 30 tot 40 leden, waarvan sommigen zeer actief zijn. De KIN's zouden niet representatief zijn: vooral jongeren kunnen moeilijk bereikt worden.

Daarmee zijn enkele knelpunten rondom de SN-teams vernoemd. Uit de hoofdstukken verderop zal blijken dat veel van die knelpunten ook binnen de bvt's waarneembaar zijn. Tegelijkertijd is duidelijk dat in Londen – net als in Chicago (Van Stokkom & Toenders, 2010) – bijzonder veel in het werk wordt gesteld om bewoners bij de aanpak van overlast en kleine criminaliteit te betrekken, zowel bij het prioriteren van de issues, als bij het netwerk van sleutelpersonen.

3 Uitgangspunten van de bvt-aanpak

De Amsterdamse buurtveiligheidsteams zijn deels gebaseerd op de beginselen van *reassurance policing*, en in het bijzonder die van de Safer Neighbourhood Teams in Londen.² De hierna te behandelen leidraad van de bvt's is geënt op de werkwijze van de SN-teams.

Daarnaast heeft het project 'Mijn buurt beter' een rol gespeeld bij de ontwikkeling van de teams. Het project wordt wel gezien als een vervolg op de Streetwise-strategie die eind jaren negentig in Amsterdam is gelanceerd (zie daarvoor Van Stokkom, 2005). Streetwise was een offensief om meer orde te brengen in de stedelijke publieke ruimte en massale overtredingen niet langer te gedogen. Het betreft een aanpak van kleinere ongewenste gedragingen door het onverwijd uitschrijven van processen-verbaal.

'Mijn buurt beter' poogt meer lijn aan te brengen in de strategie van kwantitatief verbaliseren en de als negatief ervaren druk bij veel politiemensen om op jaarbasis een vast quotum bonnen te halen. De processen-verbaal zouden doelgerichter moeten worden uitgeschreven voor overtredingen waar buurtbewoners zich aan ergeren. Daartoe zouden buurtbewoners moeten worden gestimuleerd om mee te denken hoe de buurtveiligheid kan worden vergroot. Het project beoogt een integrale benadering en een 'actieve wederkerigheid' tussen burgers en politie. Voor een deel is de filosofie van de buurtveiligheidsteams ontleend aan het concept van 'Mijn buurt beter'.

Het projectteam buurtveiligheidsteams heeft in 2009 een leidraad gepresenteerd – gebaseerd op ervaringen in de pilotfase – waarin de opbouw van de teams en de werkwijze in een aantal fasen is verwoord. De leidraad verwoordt ook een aantal randvoorwaarden waaraan de samenwerkende partners zouden moeten voldoen. Doel of missie van de bvt-aanpak is het verbeteren van leefbaarheid en veiligheid door het gezamenlijk, zichtbaar aanpakken van overlast in de openbare ruimte.

De strategie die in de leidraad is uiteengezet, bestaat uit de volgende drie 'pijlers' (uitgangspunten):

- 1 het doorontwikkelen van een effectieve aanpak van overlast met relevante partners op buurniveau;
- 2 focus op overlastthema's die bewoners zelf hebben aangegeven en het ontwikkelen van een concreet plan van aanpak;
- 3 wederkerige en actieve communicatie tussen frontlinie en bewoners; legitimering van het gevoerde beleid (o.a. door terugkoppelen resultaten).

2 Voor andere toepassingen van de Safer Neighbourhood Teams in Nederland zie Van den Brink en Bruinsma, 2011 en Mali et al., 2011.

Ad 1.

Het bvt staat formeel onder regie van het lokale bestuur. Op het beleidsniveau draagt het bestuur zorg voor het samenwerkingsproces. De buurtregisseur neemt de operationele coördinatie op zich en richt zich vooral op de uitvoering van werkzaamheden van het kernteam.

In de bvt-aanpak heeft frontlijnsturing een centrale plaats: professionals die over veel praktische kennis beschikken, nemen het heft in handen en zorgen ervoor dat de overlastproblemen daadwerkelijk worden aangepakt. Deze wijze van probleemgericht werken vraagt wel om ondersteuning vanuit het management en tevens zouden frontlijnprofessionals de ruimte moeten krijgen om maatwerk te leveren. Bij elke problematiek die zich voordoet, wordt bekeken met welke partners kan worden samengewerkt. Daartoe moeten bestaande werkwijzen anders worden ingericht, bijvoorbeeld door het houden van zichtbare controles op andere tijdstippen dan men gewend is om de effectiviteit daarvan te vergroten.

Ad 2.

Het bvt richt zich op de aanpak van geprioriteerde problemen, waarvan bewoners het meeste last hebben. Dat noopt tot het maken van een kort en bondig plan van aanpak waarin acties worden beschreven en ingepland. Het plan van aanpak zou een balans moeten zijn tussen handhaving (nadruk op het 'negatieve' in de buurt) en het ondersteunen van actieve bewoners (nadruk op het 'positieve').

Ad 3.

Actieve wederkerigheid houdt in dat de aanpak aansluit op de wensen en activiteiten van bewoners. 'Het draagt daardoor bij aan de legitimering van het gevoerde beleid en de activiteiten die daaruit volgen' (Politie Amsterdam-Amstelland / gemeente Amsterdam 2009, p. 12). Buurtbewoners hebben dus een gelijkwaardige positie en dienen betrokken te zijn, onder andere door informatie-uitwisseling, consultatie (bijv. inventariseren wat bewoners zelf kunnen doen met betrekking tot de prioriteiten) en faciliteren van initiatieven. De professionele partijen halen niet alleen informatie bij bewoners maar koppelen ook actief en gericht terug.

De leidraad wijst op enkele risico's binnen de bvt-aanpak. Zo zou de bvt-aanpak weerstanden kunnen oproepen in de trant van 'alweer een nieuw project' of 'doen we al' of 'we laten onze inzet toch niet bepalen door de bewoners!' De bvt-aanpak zou dus als overbodig kunnen worden gezien. Daarnaast kan frontlijnsturing tot onzekerheid leiden, zowel bij beleidsmakers als het leidinggevende middenkader. Er zou wel eens te weinig draagvlak kunnen zijn binnen het management. Partners zouden vervolgens hun medewerking kunnen opschorten of de boot af kunnen houden: 'hier gaan jullie niet over'. Ten slotte, zegt de leidraad, is de kans groot dat na invoering van het bvt de cijfers van overlast zullen stijgen omdat bewoners incidenten (weer) gaan melden.

De opbouw van een bvt bestaat uit drie fasen. De leidraad geeft daarbij vele praktische tips.

Fase één bestaat uit het nemen van initiatief: één van de partijen wil een team starten om een stevige overlastproblematiek aan te pakken en poogt binnen de territoriale subdriehoek – het overleg tussen districtchef, stadsdeelvoorzitter en officier van justitie – daarvoor draagvlak te krijgen. Er wordt een trekker benoemd die het bvt zal voorbereiden. In de daaropvolgende fase wordt door de trekker in een projectgroep een beslisnotitie voorbereid (waarbij onder andere de extra benodigde capaciteit, budget, het territorium waarin het bvt actief zal zijn, nulmeting en te behalen resultaten aan de orde komen). Vervolgens dienen de leden van de subdriehoek akkoord te gaan met de beslisnotitie. In fase drie wordt het bvt opgebouwd, worden de taken en verantwoordelijkheden van de partijen nader op elkaar afgestemd en wordt een 0-meting gehouden. Daarna kan de start van het team bekend gemaakt worden aan de bewoners. De bvt-aanpak zelf bestaat weer uit vijf fasen. In fase 1 wordt het team aan de buurt gepresenteerd. Bewoners worden gestimuleerd hun stem kenbaar te maken ten aanzien van de aan te pakken overlastthema's. De projectgroep bepaalt hoe de overlastthema's geïnventariseerd zullen worden onder de buurtbewoners (bijvoorbeeld: stembiljetten die huis-aan-huis worden verspreid; vorming buurtpanel). De inventarisatie levert een top drie op van aan te pakken problemen. Per thema wordt er een taakverantwoordelijke aangewezen, tevens centraal aanspreekpunt en trekker. In fase 2 bouwt het bvt een netwerk op van vaste sleutelfiguren in de wijk. Wellicht moeten daarbij nieuwe partners worden benaderd, onder andere binnen uitvoeringsorganisaties, buurthuizen, scholen, en organisaties van ondernemers en buurtbewoners. Tegelijkertijd worden de geselecteerde overlastthema's binnen dit netwerk nader geanalyseerd, waarbij vragen worden beantwoord als:

- Waar vindt de overlast plaats?
- Wie veroorzaakt het probleem?
- Wat zijn de achterliggende problemen?
- Welke oplossingen zien de buurtbewoners zelf?
- Wat kunnen de betrokken partijen zelf doen?
- Welke communicatiemiddelen kunnen worden ingezet?

Van belang is de analyse met buurtbewoners zorgvuldig voor te bereiden. Van belang is verder geen hoge verwachtingen te wekken. Na de gesprekken in de netwerken wordt per thema weer een selectie van aan te pakken problemen gemaakt. In fase 3 wordt een plan van aanpak voor elk van de aan te pakken thema's opgesteld. De taakverantwoordelijken nemen dat op zich. 'De nadruk ligt op planning van concrete en zichtbare acties en bijbehorende communicatiemomenten' (Politie Amsterdam-Amstelland / gemeente Amsterdam 2009, p. 32). Taken, verantwoordelijkheden en werkzaamheden van de betrokken partijen worden op elkaar afgestemd, alsmede de bestaande inzet. Doel is om gerichte acties in een tijdlijn te plannen. Van belang is dat

er ruimte is voor tussentijdse bijstellingen, eigen aan frontlijnsturing. De repressieve strategieën dienen daarbij liefst in balans te zijn met meer preventieve, positieve acties. In fase 4 gaat het bvt aan de slag en voert de geplande acties uit. Dat brengt onder meer het op elkaar afstemmen van roosters met zich mee. Het team hoort dagelijks zichtbaar te zijn in de buurt en dient toenadering te zoeken met buurtbewoners, onder andere om een sterke informatiepositie te verkrijgen. Buurtbewoners worden waar mogelijk betrokken bij acties, zoals gezamenlijk afval opruimen. Het bvt kent een dagelijkse (de)briefing en legt zijn werkzaamheden vast in dagrapportages die de basis vormen voor een lopend journaal. De acties en de resultaten worden opgenomen in tussenrapportages (ten behoeve van de bvt-projectgroep en leden van de territoriale subdriehoek) waarin verslag wordt gedaan van de voortgang van de aanpak, de concrete resultaten met betrekking tot de drie pijlers, en de stand van zaken met betrekking tot de personele capaciteit en de financiële middelen.

Ten slotte, in fase 5, worden de resultaten opgenomen in een monitor- en/of evaluatierapport (jaarrapportage en 1-meting) en wordt nagegaan in hoeverre de doelstellingen zijn gerealiseerd. De uitkomsten en eventuele vervolgplannen worden gecommuniceerd met de buurtbewoners en andere partners. Dat kan leiden tot een herijking van de overlastproblematiek waarna een nieuwe cyclus kan worden opgestart.

Er wordt dus vanuit een bottom-up logica gewerkt en het beleid dient dat te ondersteunen. In samenwerking met burgers wordt naar oplossingen gezocht. Dat vraagt om een andere manier van denken en doen, namelijk frontlijnsturing.

4 Probleemverkenning en onderzoeksopzet

Voordat we de opzet en methodiek van dit onderzoek aan de orde stellen, gaan we eerst in op enkele voorlopige bevindingen. Aan de hand van eerder verricht onderzoek van de DSP-groep (Sikkema et al., 2009) bespreken we enkele bevindingen met betrekking tot de organisatie, samenwerking en communicatie binnen de bvt's.

4.1 Enkele eerdere bevindingen

In de evaluatie van de DSP-groep (juli 2009) – waarin vier pilot bvt's (twee in Noord; twee in Zeeburg) zijn onderzocht – is een aantal positieve ontwikkelingen vastgesteld met betrekking tot het samenwerkingsproces. Zo nemen de partners over het algemeen hun verantwoordelijkheden en zien de meerwaarde van samenwerking. 'De meerwaarde van de gezamenlijke aanpak is dat er bij alle betrokken instanties één aanspreekpunt is. Ook blijkt dat men verder kijkt dan de eigen taken, meer overzicht heeft en dat middelen effectiever worden ingezet' (Sikkema et al. 2009, p. 8). Daarnaast wordt erop gewezen dat bewoners door de aanwezigheid van een bvt eerder bereid zijn informatie over onveilige situaties aan te dragen en incidenten te melden. Zij leren de bvt-professionals steeds beter kennen, zodat vertrouwen wordt gekweekt. De bvt's zijn redelijk goed bekend geraakt bij de bevolking. In alle onderzochte buurten kent meer dan de helft van de bewoners het bvt en de buurtregisseur.

Er zijn ook een aantal faalfactoren vastgesteld. Wat de plannen van aanpak betreft: deze zijn soms niet concreet genoeg. Het is niet altijd duidelijk wie wat moet doen en met welk doel. Verder bleek dat het lastig is om de plannen aan te laten sluiten op de reeds ingezette maatregelen en het staande beleid. Wat de daadwerkelijke aanpak betreft, blijkt dat het niet altijd mogelijk is te voldoen aan de beoogde samenstelling van het dagelijkse team op straat. Soms lukt het niet een koppel toezichthouders en politiemensen op straat te laten lopen. Het team is niet altijd compleet. De redenen hiervoor zijn:

- Buurtregisseurs hebben naast het bvt andere taken die soms voorrang krijgen.
- Er zijn niet genoeg toezichthouders vanuit het stadsdeel beschikbaar; soms wordt de beloofde extra inzet niet geleverd; soms worden toezichthouders ingeschakeld voor cameratoezicht. Ook al wordt er wel voldaan aan de afgesproken inzet, dan kan die ten koste gaan van toezicht in andere buurten binnen het stadsdeel.

Op operationeel niveau zijn de ervaringen met samenwerking overwegend positief. Maar de bvt's zijn soms niet goed ingebed in de politieorganisatie en het stadsdeel, zodat de buurtregisseur moeite heeft het team op te bouwen, aan te sturen en resultaten terug te koppelen. In een paar buurten wordt vooral de debriefing gemist. Daarnaast is er kritiek op de kwaliteit van de toezichthouders: hun bevoegdheden zouden tekortschieten (toezichthouders mogen niet altijd verbaliseren; zij worden niet altijd serieus genomen door bewoners).

De samenwerking op beleidsniveau blijkt in de pilotfase moeizamer te verlopen dan op de werkvloer. De volgende knelpunten zijn volgens de DSP-groep van belang:

- 1 Voor de bvt's is het stadsdeel een ingewikkelde organisatie met veel verschillende afdelingen. Niet iedereen weet wat een bvt doet. De bvt-aanpak leefde niet overal en wordt soms gezien als een 'politieding'.
- 2 Bij stadsdelen wordt soms een vaste taakverantwoordelijke gemist die contact onderhoudt met de buurtregisseur, bijdraagt aan de bvt-uitvoering en binnen het stadsdeel een goed netwerk heeft met beleidsadviseurs die kennis hebben van reeds ingezet beleid en bijbehorende acties.
- 3 De politie en stadsdelen hebben hun eigen organisatieculturen die regelmatig met elkaar botsen; het kost tijd de balans te vinden en weerstanden te boven te komen.

Wat betreft communicatie tussen frontlinie en bewoners blijkt onder andere dat acties meer prioriteit krijgen dan communicatie. Communicatie blijft beperkt tot traditionele vormen van informatieverschaffing (bewonersavonden, flyers). De acties worden dan ook niet altijd opgemerkt door de bewoners. Ook ontbreekt afstemming tussen de communicatieafdelingen van de betrokken organisaties.

Mede op grond van de DSP-evaluatie – waarin werd vastgesteld dat het actief wederkerig communiceren met burgers onvoldoende tot zijn recht kwam – is in een tweetal buurtregiebuurten geprobeerd een pilot met buurtpanels op te zetten (Van Caem & Hageman, 2009). Zoals gezegd, *ward panels* vormen in Engeland een vast onderdeel binnen de strategie van de Safer Neighbourhood Teams. Het concept van buurtpanels stootte echter binnen de Amsterdamse politie op veel weerstand.³

Uit het voorgaande blijkt dat de bvt's op bepaalde punten succesvol zijn, maar ook met problemen te maken hebben. Die problemen hebben onder andere te maken met het gegeven dat de nieuwe frontlijnwerkers zich moeten 'invechten' binnen de betrokken organisaties. Daarnaast zijn er afstemmingsproblemen die te maken hebben

3 De notitie over de buurtpanels brengt onder andere het volgende onder de aandacht. Buurtpanels bestaan uit sleutelfiguren voor bepaalde groepen van bewoners; een panel zou minimaal twaalf leden hebben. De leden gaan na de buurtbrede bepaling van de aan te pakken overlastthema's in gesprek over de betreffende problemen; ze brengen de overlastproblemen in kaart en inventariseren incidenten en wie daarbij betrokken zijn geweest; met de buurtregisseur en andere professionals maken de leden een beknopt plan van aanpak en ondertekenen dat.

met bestaande procedures binnen lijnorganisaties zoals gebrek aan flexibiliteit en wat sommigen ‘roosterfetisjisme’ noemen. Van belang is dat mensen in het middenmanagement bij de politie en het stadsdeel hun medewerking verlenen (bijvoorbeeld, flexibel met werkverdeling omgaan, medewerkers vrij maken van taken, middelen op tijd leveren etc.).

Bekend is dat zich veel problemen kunnen voordoen tussen lijnorganisaties en frontlijnprofessionals (Tops, 2007; Hartman & Tops, 2005 en 2007). Frontlijnwerk bedient zich van een ‘situationele logica’; het gaat om het ‘werkender weg’ organiseren in plaats van vastpinnen op planningscyclus en gehoor geven aan afdelingsbelangen. Tijdens het frontlijnwerk komen hoe dan ook vaste routines en procedures onder druk te staan. Een van de problemen is dat moederorganisaties ertoe neigen hun eigen programmering voorop te blijven stellen. Dat roept de volgende vragen op. Zijn bestuurders en het middenkader voldoende bereid ruimte aan het frontlijnwerk te geven? Stelt het backoffice zich dienstbaar op, met andere woorden kunnen afdelingen loyaal de benodigde middelen leveren? In hoeverre staan wetgeving en regels passende oplossingen in de weg?

Binnen het bvt lijkt de figuur van de buurtregisseur cruciaal. Hij/zij kan door flink lobbyen de organisatie op poten krijgen en communicatie op gang brengen. Sommige buurtregisseurs lijken echter min of meer geïsoleerd te staan of zij treden niet krachtig op naar buiten. De rol van de wijkteamchef lijkt om andere redenen cruciaal: het coachen van de eigen organisatie en de bvt’s daarbinnen een vaste plek geven. Sommige bvt’s lijken ad hoc te functioneren, andere lijken steun van het middenkader te ontberen. Hoe dat ook zij, van groot belang is te achterhalen waarom sommige teams redelijk goed werken en aan de genoemde drie pijlers toekomen, en andere teams minder goed uit de verf komen. Wat zijn de redenen daarvoor?

4.2 De onderzoeksopzet en -methode

Dit onderzoek zoomt dieper in op het samenwerkingsproces. Zoals gezegd, de centrale vraag van het onderzoek luidt: hoe verloopt de samenwerking binnen de buurtveiligheidsteams en tussen de betrokken organisaties en welke kansen en problemen doen zich daarbij voor?

De volgende onderzoeksvragen zijn gehanteerd:

- 1 Welke kansen en problemen doen zich voor met betrekking tot de opbouw en organisatie op het operationele niveau van de bvt’s?
- 2 Welke kansen en problemen doen zich voor met betrekking tot de coördinatie en facilitering op het managementniveau van de politie en het stadsdeel?

- 3 Op welke manieren zijn bewoners bij de bvt's betrokken?
- 4 Wat is de meerwaarde van de bvt-strategie vergeleken met reguliere vormen van overlastaanpak?

Om zicht te krijgen op deze vragen zijn kwalitatieve onderzoeksmethoden benut. Naast analyse van documenten zijn semigestructureerde interviews met sleutelpersonen afgenomen. Dergelijke interviews maken het mogelijk om vergelijkbare gegevens te verzamelen en tevens respondenten vrijuit te laten praten over hun standpunten en ervaringen.

De respondenten zijn zodanig geselecteerd dat allereerst zicht kon worden verkregen op het functioneren van twee bvt's, te weten het team in de Van der Pekbuurt in Noord en het team in de Oosterparkbuurt in Oost. Het eerstgenoemde team is het oudste en is in het onderzoek opgenomen vanwege de stabiliteit van het kernteam en de langdurige ervaring met overlastbestrijding. Het Oosterparkbuurt-team is relatief jong (opgestart in najaar 2010) en is mede geselecteerd om zicht te krijgen op de opbouwfase.

Daarnaast zijn respondenten geselecteerd die te maken hebben (gehad) met bvt's die elders in de stad lopen (of hebben gelopen). Sommige daarvan zijn opgeheven of bevinden zich in een onduidelijke fase waarin gezamenlijke werkzaamheden vooralsnog zijn opgeschort. Deze respondenten zouden expliciet licht kunnen werpen op een aantal faalfactoren. Er zijn echter geen afzonderlijke paragrafen aan die teams gewijd. Het bleek niet goed mogelijk de ontwikkelingen binnen en rondom die teams te reconstrueren, ook omdat deze teams slechts kort hebben gelopen en geen stevig draagvlak hebben ontwikkeld. Sommige zijn tijdelijk stilgelegd, mede vanwege stadsdeelreorganisaties. De ervaringen van de betreffende respondenten zijn echter wel meegenomen in de hoofdstukken 6 tot en met 9. Hun antwoorden hebben echter niet alleen betrekking op de eigen teams. Alle respondenten is namelijk gevraagd – voor zover mogelijk was – ook te reflecteren op de werkwijze en resultaten van andere bvt's waarmee zij te maken hebben gehad. Vooral respondenten op beleidsniveau hebben dergelijke bredere reflecties onder de aandacht gebracht (wat onder andere te maken heeft met het feit dat sommigen tussentijds van werkplek zijn veranderd).

Er zijn in totaal 24 interviews gehouden met 28 personen, zowel op operationeel niveau (drie buurtregisseurs, twee bvt-agenten, drie toezichthouders, één buurtmeester) als managementniveau (twee districtchefs en drie wijkteamchefs; twee stadsdeelvoorzitters en vijf beleidsmedewerkers bij stadsdelen). Er zijn twee personen geïnterviewd die betrokken zijn (geweest) bij het centrale ondersteuningsteam binnen het korps: een ex-buurtregisseur en een beleidsmedewerker bij de Directie OOV (Openbare Orde en Veiligheid). Er zijn ook drie betrokken burgers geïnterviewd. De interviews varieerden in lengte van een half uur tot anderhalf uur. De professionals zijn op hun werkplek geïnterviewd. De gesprekken zijn op een voicerecorder opgenomen

en geheel uitgeschreven. De meeste respondenten namen geen blad voor de mond en hebben kritische visies verwoord die goed zicht bieden op allerlei perikelen rondom de samenwerking. De interviews zijn afgenomen tussen april-september 2011. Nadien hebben weer nieuwe ontwikkelingen binnen de bvt's plaatsgevonden, zodat sommige bevindingen inmiddels al weer achterhaald kunnen zijn of een vertekend beeld kunnen geven.

Dit onderzoek bestaat niet uit casestudies. Hoewel een min of meer afgerond beeld wordt gegeven van twee specifieke teams, is het de bedoeling zicht te krijgen op de kansen en knelpunten van Amsterdamse bvt's. Het gaat om een kleinschalig onderzoek dat niet beoogt generaliseerbaar te zijn. Door middel van de interviews verkrijgen we wel adequaat zicht op de reikwijdte en variëteit van relevante argumentaties met betrekking tot de bvt's. Aldus kunnen we dieper inzicht krijgen in ontwikkelingen rondom samenwerking tussen de betreffende partners.

Aankankelijk is een ruime vragenlijst opgesteld, analoog aan het stappenplan dat in de bvt-leidraad is omschreven. Die benadering bleek tijdens de eerste interviews niet te werken, omdat sommige respondenten onvoldoende op de hoogte waren van het stappenplan of omdat het stappenplan nauwelijks coherent werd toegepast. Vervolgens is een vereenvoudigde topiclijst opgesteld, geclusterd naar de eerder genoemde vier deelvragen: het operationele niveau, het managementniveau, de bewoners en de meerwaarde van de bvt's.

Deze topiclijst ziet er als volgt uit:

1 *Operationele niveau*

- Plan van aanpak; instrumenten van overlastbestrijding;
- Rol leidraad/stappenplan;
- Functioneren kernteam: opbouw en samenstelling; taken en bevoegdheden; sturing; hoe team compleet houden?
- Andere betrokken partijen/sleutelfiguren.

2 *Managementniveau*

- Veiligheidsbeeld; noodzaak bvt?
- Draagvlak voor bvt's;
- Inbedding bvt binnen organisaties;
- Bekendheid met bvt binnen lijnorganisaties;
- Facilitering en ondersteuning; speelruimte en flexibiliteit;
- Mogelijke spanningen tussen formele en operationele regie;
- Mogelijk uiteenlopende organisatieculturen.

3 *Bewoners*

- Consultatie; enquête; prioritering;
- Wie participeert?
- Terugkoppeling resultaten;
- Bvt-acties waargenomen?

4 *Meerwaarde bvt-strategie*

- Resultaten, onder andere in termen van veiligheid, vertrouwen, tevredenheid burgers;
- Eventuele overbodigheid bvt / wanneer stoppen?
- Verbeterpunten.

Om het interviewmateriaal te analyseren is een codelijst gemaakt. De codes corresponderen grotendeels met de deelvragen en interviewtopics. Nadat het interviewmateriaal was verwerkt in codes, zijn de betreffende uitslatingen langs inductieve weg naar de achterliggende thema's – en de dimensies ervan – gerangschikt. In de volgende hoofdstukken zijn de uitslatingen van de respondenten analoog aan de genoemde thema's en de bijbehorende dimensies in de tekst verwerkt, waarbij veelvuldig gebruik wordt gemaakt van citaten.

Zoals gezegd, we beogen vat te krijgen op globale succes- en faalfactoren van de bvt's. Niettemin, om zicht te krijgen op de specifieke alledaagse werkzaamheden en het organisatieproces zullen in het volgende hoofdstuk twee bvt's worden besproken. De daaropvolgende hoofdstukken, waarin uiteenlopende knelpunten en de kansen en mogelijkheden worden besproken, zijn gebaseerd op informatie over vele teams. De namen van de respondenten zijn geanonimiseerd en daardoor niet herkenbaar. Dat laatste geldt in mindere mate voor het volgende hoofdstuk: de respondenten die hier aan het woord komen zijn voor mensen die enigszins bekend zijn met de betreffende bvt's, organisaties en locaties wel herkenbaar. De bevindingen in de overige hoofdstukken zijn niet te herleiden tot specifieke professionals, teams of organisaties (tenzij af en toe een voorbeeld wordt gegeven).

5 Twee teams onder de loep

In dit hoofdstuk worden de werkzaamheden en de samenwerking besproken van twee bvt's. Beide teams functioneren in veel opzichten naar wens en kunnen steeds compleet op straat worden ingezet. Er is uitvoerig gesproken met de verschillende buurtregisseurs, de trekkers van het team, maar er is ook informatie benut van andere personen die bij deze twee teams betrokken zijn (geweest). We richten ons op de alledaagse gang van zaken. Hoe functioneert het team? Hoe wordt overlast aangepakt? Wie doet wat? Pas aan het slot van beide paragrafen komen enkele problemen aan bod, waarop in de volgende hoofdstukken nader wordt ingegaan.

5.1 Het team in de Van der Pekbuurt

De Van der Pekbuurt maakt deel uit van Volewijck in Amsterdam-Noord. De woningvoorraad dateert grotendeels uit de jaren twintig van de vorige eeuw en bestaat voornamelijk uit kleine woningen. Volewijck is één van de vier aandachtswijken in Noord en had in 2010 9400 inwoners waarvan de helft in de Van der Pekbuurt (zie Stadsdeel Noord, 2010). De Van der Pekbuurt staat bekend als de minst leefbare buurt binnen Volewijck en er wonen relatief veel niet-westerse allochtonen (50% van de bevolking), waaronder veel Marokkanen (31%). Het aandeel autochtonen is 38% (Amsterdam 50%). Meer dan een kwart van de bewoners leeft op of onder het sociaal minimum. Er vindt nog altijd een uitstroom van kansrijke groepen plaats, maar de Noord-Zuid-lijn en de komst van EYE Filminstituut Nederland aan de Noordoever zouden daarin verandering kunnen brengen.

95% van de woningen zijn sociale huurwoningen. Er wonen ook relatief veel jongeren (33%), vooral in minimahuishoudens. De schoolprestaties van de jongeren zijn ver beneden gemiddeld. Een kleine tien procent van hen komt jaarlijks in aanraking met de politie. Binnen Amsterdam-Noord zijn alleen in Nieuwendam-Noord de onveiligheidsgevoelens hoger. Overigens, volgens de bewoners is de overlast afgenomen (2008: 31% vaak overlast ondervonden; 2010: 22%); veertig procent meent dat verloedering vaak voorkomt.

Het buurtveiligheidsteam in de Van der Pekbuurt was een van de eerste in Amsterdam. Het team is in mei 2008 van start gegaan, eerst als pilot. Tijdens de bewoners-enquête uit dat jaar zijn 270 stemmen uitgebracht (op 1720 huishoudens, d.w.z. 16%). De bewoners is gevraagd te stemmen op één overlastprobleem. 37% gaf als focus aan afval op straat, 9% (hang)jongeren en 7% te hard of gevaarlijk rijden. Naast het team

in de Van der Pekbuurt beschikte Noord over een tweede bvt in De Banne. Dat team is in 2011 opgeheven. Er gaat een nieuw bvt van start in Nieuwendam-Noord.

In het boekje *BVT pakt het aan* (2010), dat aan het Van der Pekteam is gewijd, worden enkele overlastproblemen benoemd. Op de eerste plaats het vuil op straat. Veel bewoners zetten het grofvuil bij de containers. Daar is scherp tegen opgetreden. De milieupolitie van de Gemeente is achter mensen aangegaan die hun rommel op straat achterlaten. In 2008 zijn daarvoor 1700 bekeuringen uitgeschreven. Tegelijkertijd is voorlichting gegeven en zijn bewoners op hun gedrag aangesproken. De straten zien er sindsdien schoner uit volgens de geïnterviewde bewoners en winkeliers die in het boekje aan het woord komen.

Sommige jongeren veroorzaken angst in de buurt. Ouderen worden nageroepen en zijn soms bang dat hun ramen worden ingegooid wanneer ze overlastgevers aanspreken. De Jac. P. Thijsseplein-groep was een heftige criminele groep en bestond uit voornamelijk 18-plussers van Marokkaanse afkomst, die onder andere in softdrugs handelden. Die groep is grotendeels uit elkaar gevallen, zodat het bvt zich op andere groepen is gaan richten. Er zitten veel schoolverlaters tussen. De moeilijkheid is vaak dat de jongens thuis problemen hebben en aan hun lot worden overgelaten. Er is geen sociale controle en ouders weten niet wat hun kinderen uitspoken. Als je iets wil bereiken, zegt de buurtregisseur in het boekje, moet je je vooral richten op de meelopers. Het gaat erom dat die jongens hun anonimiteit kwijtraken. Dat leidt er overigens wel toe dat sommigen naar andere buurten gaan of het centrum intrekken.

Inmiddels is de jeugd gewend geraakt aan de twee bvt-beveiligers op straat. De beveiligers hebben geen opsporingsbevoegdheid, wel geven ze hun bevindingen door aan de politie. Ze zijn ongewapend en hebben geen handboeien bij zich. Sommige groepen luisteren naar de beveiligers, anderen hebben lak aan hen.

De buurtregisseur bevestigt deze indrukken tijdens het interview. Hij benadrukt dat het een moeilijke buurt betreft, zeker toen hij in 2006 in de wijk begon. Er was veel overlast en de jeugd dacht de baas te kunnen spelen. Sommigen zetten bijvoorbeeld winkeliers onder druk of betaalden niet. Anderen zaten in de drugshandel; weer anderen pleegden bedrijfs- en woninginbraken. Er waren relatief veel geweldszaken. De bewoners voelden zich onveilig.

De buurtregisseur laat doorklinken dat het in de buurt beter gaat dankzij het bvt. Hij somt veel voorbeelden op waaruit duidelijk wordt hoe de overlast wordt aangepakt. Van belang in de beginfase was dat het team steeds de wijk inging om de overlastgevers en de 'criminele knapen' aan te spreken.

‘Toen zijn we ons gewoon gaan voorstellen. Handjes schudden. Als jongens dat niet wilden, liepen ze weg. Noemde ik hun naam en de straat waar ze woonden, dan kwamen ze vanzelf terug want dat wilden ze niet. “Waarom zeg je dat?” “Nou, de komende twee jaar zijn dit jullie beveiligers. Ik wil jullie van harte feliciteren. Jullie zijn namelijk de enige jeugdgroep

met persoonsbeveiliging.” Ze hadden zoiets van persoonsbeveiliging? “Ja, we houden jullie nu dag en nacht in de gaten.”“

‘In het begin zijn er wat conflictjes geweest. Die zijn opgelost met aanhoudingen, maar ook weer het gesprek aangegaan, zo van: “Jongens denk erom, je kan het conflict opzoeken maar dan heb je een probleem.” “We noteren alles van jullie. Geloof me, als jij met roze sokken loopt, weet ik dat binnen een uur. Dat staat ook geregistreerd.” Wat zag je dan in het gedrag: dat ze elke keer van kleding wisselden. Jongens hadden bijvoorbeeld op één dag drie keer verschillende kleren aan. Maar het stond wel genoteerd. Als dan een zaak bij de rechtbank komt, zegt die rechter: “Waarom verkleed jij je vier keer per dag?”“

De twee beveiligers hebben een portofoon. Als er een conflict is, is de politie er snel bij. De buurtregisseur vertelt over een ondernemer die het bvt-nummer belde:

“Heren, ik heb hier vier klanten in de zaak en die willen niet betalen.” Dan gaat het team die kant op en worden de jongens opgepakt en de snackbar ingeduid zodat ze moesten betalen. Betaal je niet, krijg je een proces-verbaal. Klaar. Die jongeren kozen eieren voor hun geld. Maar wisten ook “shit”: ze waren hun machtspositie kwijt.’

De formule is: meteen optreden bij narigheid en zeven dagen in de week aanwezig zijn, ook op tijden dat het er toe doet, tussen zes uur ’s avonds en twee uur ’s nachts. Gedurende die tijd fietst het beveiligers-koppel tien à twaalf keer door dezelfde straten.

‘Sommigen gaan schelden: “Homo, KGB’ers.” Eventjes een seintje via de portofoon en ze worden aangehouden en dan zitten ze hier voor belediging. Elke keer worden ze aangehouden. Dus de dossieropbouw groeit en uiteindelijk komen ze voor een andere zaak voor de rechter. Zo’n rechter neemt het wel mee. Dan zien ze ook al die verklaringen van het bvt. De toezichhouders maken een dagrapportage, meestal een pagina of drie-vier. Dat wordt dan weer door iemand anders van ons verwerkt in aparte rapportages.’

Er is ook controle op scholen. De buurtregisseur vertelt over een schoolplein met veel jonge mannen die daar niet thuishoorden. Na telefoontjes naar het bvt werd er meteen geverbaliseerd. ‘Dan is het elke keer 90 euro aftikken. Dus na een verbaal of acht was het over. Dan heb je geen problemen meer. Die jongens blijven wel weg.’ Ook de mensen van milieupolitie zijn in de avonden en in de weekends gaan werken en zijn er bovenop gaan zitten. De buurtregisseur:

‘De eerste actie was iets van vijftig verbalen. Toen haalden we 8500 kilo uit de wijk wat buiten de regels om was neergezet. Daar zijn we twee jaar mee bezig geweest. We zitten nu nog maar op een verbaal of vijf-zes. Dat was een gigantische winst.’

Door overlast aan te pakken krijgt het kernteam een goed beeld van de criminelen in de wijk, de zogenaamde ABC'ers (Amsterdamse beroepscriminelen). Dat biedt een bevestiging van de broken windows-theorie.

'Ik heb altijd gezegd: je gaat in feite op de leefbaarheid zitten en de veiligheid krijg je cadeau. Wanneer de leefbaarheid in je wijk verbetert, durven mensen meer uit hun huizen te komen, zijn bereid om initiatieven te ontplooiën, een barbecue te organiseren, een speelpleintje op orde te brengen. En waarom? Omdat het niet meer wordt vernield.'

Veiligheid krijg je er dus gratis bij. Door jeugdige overlastgevers aan te spreken krijg je meer zicht op de criminele jeugdgroepen.

In principe, vertelt de buurtregisseur, werden deze acties ook al verricht vóór de intrede van het bvt, alleen op gefragmentariseerde wijze. Er werd dan even aandacht gegeven aan een probleem en vervolgens ging je weer andere taken vervullen. 'Nu heb je een eigen team. Dus dan kan je continu blijven inzetten op die drie probleemvelden – vuil, jeugd en verkeer.'

Er wordt dus niet geschroomd repressief op te treden. Maar doorgaans wel in combinatie met preventie. Zo is door toedoen van het bvt 't Crat, een jongerencentrum met voorheen veel overlast en criminaliteit, opnieuw opengestaan en wel door in gesprek te gaan: 'Het centrum gaat weer open als jullie je gedragen.' Van belang is ook het zakgeldproject. Jeugdigen kunnen tien euro verdienen door een middagje te veggen. De buurtregisseur betaalt dat tientje (van het stadsdeel) zelf uit, want zo redeneert hij, met de politie ga je geen ruzie zoeken en tegelijk wordt de politie niet meer als vijand gezien.

De buurtregisseur is tevreden over de beveiligers die in zijn team werken. Zij zijn ingehuurd via ISA, een particulier beveiligingsbedrijf.

'Ik wist dat in Oost mensen van ISA werkzaam waren en ook bij ons op het Waterlandplein in Nieuwendam. Ik hoorde dat de politie zeer tevreden was. Dus toen heb ik gezegd dat ik ISA medewerkers wilde. En dan wel van 124 kilo per stuk. Waarom? Nou, ik heb probleemgroepen, ook een criminele groep, en die willen het conflict wel aangaan. Als ik daar twee jonge mannen neer zet of iemand die slecht Nederlands spreekt, dan zijn we gezien. Dan is de start al verkeerd. Dus ik wil beren van kerels hebben die weten dat ze hun mannetje moeten staan, kort van stof zijn, maar ook aardig kunnen zijn als het kan. Die heb ik gekregen.'

De buurtregisseur vindt het een goede zaak dat de beveiligers geen bevoegdheden hebben. Want dan zouden ze binnen zitten en proces-verbalen moeten uitwerken. Als ze 'bonnen gaan plakken' gaan ze politieel handhaven. Ze zijn in dat geval minder aanspreekbaar en worden minder gebeld door burgers. Je moet de drempel voor burgers laag houden. Er zitten oud-mariniers en oud-commando's tussen de beveiligers, maar ze moeten wel kunnen praten.

‘Andere buurtregisseurs vinden dat alle teamleden samen de wijk in moeten gaan. Ik doe dat per se niet. Want ik vind, het is een particulier beveiligingsbedrijf, professioneel en die moeten zelfstandig kunnen werken.’

Ze gaan niet met wapens de straat op. Wapens zouden agressie kunnen uitlokken.

‘Je hebt snel een wapenwedloop. Als zij zwaarder hebben, moeten wij dat ook en nog meer. (...) Omdat ze niet echt van de politie zijn, worden ze ook niet als gevaarlijk gezien en kunnen ze zich vrijelijk bewegen en dingen noteren.’

De beveiligers hebben een portofoon en kunnen dus direct assistentie vragen. De buurtregisseur voegt eraan toe dat wel duidelijk moet zijn dat er samengewerkt wordt. Regelmatig gaat dan ook een van de agenten mee. Het mooie van de ISA-mannen, vervolgt hij, is dat ze flexibel inzetbaar zijn, ook in de weekends. Hij heeft veel moeite moeten doen om bijvoorbeeld de milieupolitie van het stadsdeel ook ’s avonds en in de weekends te laten werken.

Er is in het bvt geen uitvoerig plan van aanpak opgesteld. De buurtregisseur heeft niks met ‘dat soort opzetjes’. Er is wel een A4’tje opgesteld: ‘Wat willen we? Halveren van jeugdoverlast en het afval. Wat hebben we daar bij nodig?’

Wat zijn globaal gezien de resultaten? De meldingen zijn in 2009 en 2010 fors toegenomen, in 2011 weer afgenomen. In 2011 zijn er veel minder woninginbraken dan in de jaren daarvoor. Het aantal opengebroken auto’s lag volgens de buurtregisseur in 2010 op 24. Voorafgaand aan de invoering van het bvt was dat ongeveer 250 per jaar. Toen de buurtregisseur in de Van der Pekbuurt begon waren er 24 drugspanen, nu niet een. Er zou volgens hem wel sprake kunnen zijn van verplaatsing. Sommige criminele jongeren steken de brug over naar de Vogelbuurt om daar hun slag te slaan. Dan hebben ze geen last van het bvt.

Elke woensdag is er operationeel overleg met ongeveer 14-16 personen, milieupolitie, opbouwwerk Noord, streetcornerwork, het jongerenwerk, het stadsdeel, de wijkmarinier, de buurtmeester, de woningbouwvereniging. Er is een flinke bvt-bedrijvigheid, met vele uiteenlopende vormen van interventies, van het zakgeldproject tot hulp bieden bij onderhuurcontroles of overlastpanden.

Er zitten geen burgers in het overleg. Ook de buurtvaders ontbreken, volgens de buurtregisseur omdat je hun niet alle informatie kunt verstrekken. Dat neemt niet weg dat sommige actieve burgers nauw samenwerken met de bvt-professionals. Het gaat om mensen die zich geheel kunnen vinden in de bvt-aanpak. Volgens de buurtregisseur moeten bewoners hun klachten kwijt kunnen; ze moeten het gevoel hebben dat er iets in de wijk gebeurt en dat ze worden ondersteund. Het belangrijkste is dat ze van het bestaan van het bvt afweten. Twee keer per jaar een terugkoppelingsavond vindt

de buurtregisseur genoeg. Mensen moeten wel het nut ervan inzien. Uiteindelijk is informatievoorziening volgens hem de grootste kracht. Opsporing kan er zijn voordeel mee doen.

Ook de veiligheidscoördinator op het stadsdeel wijst erop dat dankzij het bvt overlastgevende groepen goed in kaart kunnen worden gebracht. 'We weten precies wie het zijn.' De hinderlijke groep is eigenlijk een soort opleidingsgroep, die de criminele groep gebruikt voor hand- en spandiensten. De informatiepositie is dus een stuk beter geworden. Dat betekent dat in het kader van opsporing het OM moet weten wat een bvt doet.

De reden om voor ISA te kiezen, vervolgt de veiligheidscoördinator, is dat de kwaliteit beter is. De mensen van stadstoezicht deden hun werk, maar de manier van rapporteren en de begeleiding lieten te wensen over. Bovendien ging er minder uitstraling uit van de mensen van stadstoezicht. De back-up van de beveiligers bij het Van der Pek-team is goed geregeld. Volgens de veiligheidscoördinator moet je het kernteam niet te breed maken, met buurtbeheerders en buurtvaders bijvoorbeeld. Dan wordt het een te log instrument.

De buurtmeester is ook over de beveiligers te spreken: 'Ze zijn gewoon retegoed.' De mannen van de ISA en van de politie zijn dagelijks zichtbaar. De zichtbaarheid van zijn eigen stadsdeel laat volgens hem nog te wensen over. Meer intern gericht in plaats van naar buiten.

Een van de beveiligers in het team vertelt dat er in het begin veel weerstand was. Er zijn veel aanhoudingen geweest, ook met beledigingen naar de beveiligers. Ze hebben goede banden gekregen met veel bewoners. Het succes van het team hangt nauw samen met die contacten. 'Dat de bewoners ook naar je toekomen met problemen en dat we die doorspelen naar de buurtregisseur.'

Ook de oud-wijkteamchef is enthousiast over het team in de Van der Pekbuurt. De leden ondersteunen elkaar en de buurtregisseur is goed bereikbaar. De beveiligers zijn aanspreekbaar en koppelen in feite de hele dag terug. Van belang is dat je mensen hebt die voor bewoners een vast gezicht kunnen worden. Het heeft volgens haar vooral te maken met de binding van die mensen. 'Zeggen "wij doen dat, jullie doen dat", dat werkt niet. Je moet met elkaar zeggen dat je er voor gaat. Dan werkt het.' Volgens de oud-wijkteamchef is het de kunst de politiemensen vrij te houden van andere taken. Dat stuitte in het begin wel op irritatie bij collega's, maar als men ziet dat er veel goeds gebeurt en dat de inzet hoog is, dan heeft men daar ook vrede mee.

En ook het stadsdeel is enthousiast over de bvt-formule. Men is overtuigd van de meerwaarde en andere wijken kijken soms met jaloezie naar de gunstige effecten. De veiligheidscoördinator: 'Iedereen wil het nu, dat is wel grappig. Je merkt dat ze bijna staan te trappelen, ze willen heel graag.'

De Banne-Zuid wordt weliswaar afgesloten, maar Nieuwendam-Noord komt erbij. De problemen in De Banne beperkten zich al snel tot schoon en heel. Dan is het volgens de veiligheidscoördinator lastiger om te verantwoorden waarom je daar extra toezicht moet inzetten.

‘Stel je zet toezichthouders alleen in op “u mag niet op de stoep fietsen” en “u moet dat papiertje opruimen.” Dat is een minder krachtig verhaal. Dus ik heb de conclusie getrokken dat een bvt alleen nodig is in kwetsbare wijken met veel problemen. Dat vergt een andere aanpak, een andere benadering.’

De stadsdeelvoorzitter is zeer te spreken over het concept bvt. Hij verwoordt de meerwaarde als volgt: ‘Focus, concentratie en dat zit in de capaciteit van toezicht, een veilige wijk opbouwen, en communicatie met de bewoners. Die drie.’ Hij benadrukt dat er in de Van der Pekbuurt een goede match bestaat tussen buurtregisseur en toezichthouders. Hij vindt het een goed kern-bvt.

Toch kijkt het stadsdeel anders naar de bvt’s dan de politie. Volgens de stadsdeelvoorzitter zouden de teams meer op de aanpak van onveiligheid moeten gaan zitten. Om die reden zou het bvt in De Banne ook niet meer strikt nodig zijn omdat die wijk een stevige onveiligheidsproblematiek ontbeert. Hij vindt het opmerkelijk dat de bewoners in de begin-enquêtes voorrang geven aan het schoon maken van de openbare ruimte. De aanpak van jeugdgroepen kwam pas op de derde plaats.

‘Wat bleek uit de enquête, de top vijf, vuil, vuil en vuil. In het begin hadden we gesteggel met de politie. Ze zeiden: “We willen dat jullie vuil ophalen.” Ik zei, we hebben een bvt, dat gaat toch niet over vuil. Discussie over gehad, alhoewel ik niet blind ben voor feit dat vuil ook onveiligheid bevordert.’

De afstemming tussen stadsdeel en politie laat soms te wensen over. Zo heeft het stadsdeel vanwege bezuinigingen besloten grof vuil nog maar maandelijks op te halen, in plaats van één keer in de week. Een projectcoördinator vertelt over een conflict met het stadsdeel over communicatie over de vuilophaal. Het stadsdeel had een gecompliceerde folder met veel kleuren en een keuzemenu rondgestuurd. De politie heeft er vervolgens een eigen briefje achteraan gestuurd. Want zo redeneerde zij, de meeste mensen kunnen zo’n ingewikkelde folder niet lezen. Volgens de projectcoördinator is het overigens wel de natuurlijke neiging van de politie zo iets naar zich toe te trekken.

Volgens sommige respondenten verloopt het vrijmaken van financiële middelen voor de ondersteuning van het bvt moeizaam. De stadsdeelvoorzitter bevestigt dat het lang niet makkelijk is capaciteit vrij te maken voor de toezichthouders. Er is regelmatig strijd. In hoofdstuk 6 en 7 komen die problemen nader aan bod.

5.2 Het team in de Oosterparkbuurt

De Oosterparkbuurt maakt deel uit van de negentiende-eeuwse gordel en is met ruim 10.000 inwoners in 2010 de volkrijkste buurt van Oost. De woning- en bevolkingsdichtheid zijn hoger dan elders in stadsdeel Oost. Het Koninklijk Instituut voor de Tropen, het grote OLVG-ziekenhuis en het Oosterpark zijn beeldbepalend. Van de huishoudens bestaat ongeveer 60% uit één persoon (Amsterdam: 54%) (zie Stadsdeel Oost, 2010). 47% van de bewoners is autochtoon. Het aandeel niet-westerse allochtonen is 38% (Amsterdam 35%). Een kwart van de gezinshoofden is laagopgeleid. Het aandeel sociale huurwoningen is 64% (Amsterdam 49%) en bestaat voornamelijk uit kleine appartementen. De buurt scoort net onder het stedelijk gemiddelde als het gaat om schoolprestaties, sociale huurwoningen en veiligheid. De veiligheid is – net als in de rest van de stad – sinds 2003 verbeterd (en scoort een stedelijk gemiddelde), maar de bewoners voelen zich relatief onveilig (ver boven het stedelijk gemiddelde). Het aandeel bewoners dat aangeeft overlast door jongeren te ervaren is tussen 2006 en 2009 verdubbeld tot 32% (2010 29%). Het gemiddelde in Oost is 22%. Dertig procent meent tekenen van verloedering aan te treffen in de buurt.

De overlast spitst zich onder meer toe op alcoholisten in het Oosterpark. Ruim een kwart van het grote park wordt door grote aantallen alcoholisten bezet (in 2009 werd de vaste kern op 30-40 geschat). In het *Handvest Oosterpark* (2009) wijzen de bewoners erop dat de ontmoetingsfunctie van het park onder grote druk staat; zij pleiten voor meer repressie en intensieve bemoeizorg voor de betreffende verslaafden. Moeilijkheid is dat slechts enkelen hulp willen; een andere moeilijkheid is dat de klinieken voornamelijk autochtonen opnemen.

Het bvt is in september 2010 begonnen. In feite is het team op twee locaties actief, tijdens de zomer vooral in het park, en daarnaast in de buurt. In de aangrenzende Indische Buurt zijn ook enkele bvt's aan het werk; die vallen eveneens onder Stadsdeel Oost.

Het bvt is volgens het 'boekje' te werk gegaan: het stappenplan volgend zoals uiteengezet in de leidraad. De bevolking enquêteren, plan van aanpak maken en dan 'doen'. Dat werd ook als positief ervaren. De enquête is uitgevoerd via het onderzoeksbureau van het stadsdeel; bewoners en gebruikers van het park zijn geïnterviewd. De buurt-regisseur over de enquête: 'Dat leverde leuke dingen op af en toe. Bijvoorbeeld, de alcoholisten in het park vinden het heel erg dat er zoveel alcoholisten zitten. Ze hebben last van elkaar.' De uitkomsten van de enquête zijn duidelijk: het alcoholprobleem vooral in het park, vuil zowel in de buurt als in het park, de jeugd op de pleinen, en parkeeroverlast.

Het plan van aanpak is gemaakt met de veiligheidscoördinator, leden van het bvt en de participatiegroep Oosterpark (bewoners). Er is daarna veel werk besteed aan het realiseren van het plan: onder andere extra capaciteit regelen voor schoonmaak

van afvalbakken en het regelen van flexibele roosters; regels voor vuilinzameling richting bewoners; verwijderen van fietswrakken (eerste actie: 400 wrakken uit de buurt gehaald); schoonmaakacties met leerlingen van basisscholen; voorlichting geven aan kinderen; schoonmaakacties in specifieke straten waarbij alle auto's verwijderd dienen te worden; en natuurlijk optreden tegen lastige jeugd en vooral ook tegen alcoholisten in het park.

Bij het optreden tegen alcoholisten worden regelmatig agenten in burger ('stillen') ingezet die vervolgens informatie doorgeven aan het bvt. De open structuur van het park noodzaakt daartoe: surveillanten zijn al van verre zichtbaar. Vervolgens kunnen bonnen worden uitgeschreven voor aantoonbare overlast. Alcohol nuttigen op zichzelf is niet strafbaar. Die methode wordt ook regelmatig toegepast op jeugdige overlastgroepen. De jeugdigen weten dan ook dat ze in de gaten worden gehouden. De buurtregisseur: 'Als je er constant op zit, dat werkt wel met jeugd op pleinen en met drugs-overlast. Als je er voortdurend bent en je houdt het maar vol, dan verdwijnen ze wel.' Het team heeft ook te maken met een criminele jeugdgroep, de Ypenpleingroep. Die groep, zegt de buurtregisseur, is te hoog gegrepen voor het bvt. Daar heb je opsporing en een HKJ-team (hardekernjongeren) voor nodig. Maar de informatie die het bvt heeft, gaat wel naar daderregie. Dat geldt deels ook voor de alcoholisten. Dan gaat het bijvoorbeeld om mishandeling, diefstal en bedreiging. In sommige gevallen heeft de officier van justitie bij een voorwaardelijke veroordeling een parkverbod als voorwaarde geëist. De buurtregisseur wil in de toekomst ook gaan werken met langdurige parkverboden (in samenwerking met het OM, waarbij mogelijk de nieuwe wet op ernstige overlast zal worden benut). Dat laatste, zegt hij, is ook te hoog gegrepen voor de twee toezichthouders. Zij zijn daar niet voor opgeleid en zitten meer in de APV-sfeer. Ook de toegevoegde politieagent heeft weinig ervaring met de aanpak van forse misdaad. Voor de aanpak van alcoholisten wordt twee keer per week gebruik gemaakt van een Mobiel Onderkomen met permanent toezicht erbij. De buurtregisseur: 'Ze gaan zich dan ogenblikkelijk gedragen.' Ook dan wordt een agent in burger gepost en op basis van zijn aanwijzingen wordt geverbaliseerd of worden de alcoholisten overgebracht naar het bureau. Bedoeling is om ze vervolgens in de hulpverlening te krijgen (o.a. Jellinek). Deze procedure wordt wel de 'wasstraat' genoemd, waarvoor de buurtregisseur twee handhavers extra heeft gekregen.

Hoe gaan de toezichthouders in het Oosterpark om met relatief zware groepen als alcoholisten? De buurtregisseur:

'Handhavers zijn vaak nog oude stadswachten. Die moeten zich doorontwikkelen en certificaten halen. De weerstand om naar een wijkteam of het bvt te komen was best wel groot. Ze weten dat de alcoholisten een moeilijke en agressieve groep vormen. Ze moeten die mannen aanspreken en dat hebben ze nooit gedaan. Het zijn allemaal nieuwe dingen, waar de politieman voor is opgeleid en langzaam in is gegroeid, en zij worden zo voor het blok gezet.'

Hij probeert die weerstand weg te nemen en de toezichthouders te begeleiden. Er wordt veel tijd in geïnvesteerd:

‘Ik zie het zo. Het stadsdeel krijgt een belangrijkere rol als het gaat om veiligheid in de buurt. Handhaving, dat moet je echt samen blijven doen. Ook voor de toekomst is het goed dat je daar al aan kunt werken.’

Een ander probleem bij de toezichthouders is hun rigide rooster. Het is moeilijk ze weekenddiensten te laten draaien. Daarvoor is een cultuuromslag nodig, waaraan gewerkt moet worden.

Het netwerk binnen het stadsdeel is een heel ander verhaal. De aanvankelijke veiligheidscoördinator die de buurtregisseur kreeg toegewezen was volgens hem niet zo geschikt voor het bvt. Iemand die moeilijk bereikbaar was en de politie er niet echt bij betrokken. Meer iemand van plannen maken. ‘Het plan van aanpak zal een gigantisch stuk zijn geworden, maar of het ook werkbaar was? Nee. Het moet juist kort zijn, en duidelijk.’ Daarna kwam een oud-politieman op die plek. De buurtregisseur ziet de nieuwe veiligheidscoördinator als ‘zijn’ accountmanager:

‘Hij moet het daar in gang zetten. We gaan per onderwerp bij elkaar zitten met alle diensten. Je komt tot afspraken en vaak moet je er dan toch nog wel aan trekken. Dat neemt hij op zich en dat doet hij goed. Ik denk dat het heel belangrijk is dat je daar iemand hebt die dat volhoudt, want het is ook een kwestie van lange adem. Het is ook iemand die het durft te laten escaleren, zoals hij het noemt. Als bepaalde diensten zeggen dat iets niet mag of dat er geen budget voor is, dan weet hij het te laten escaleren, desnoods via de stadsdeelvoorzitter. Uiteindelijk gebeurt het dan wel. (...)’

Je voelt wel dat hij ook wel eens met z’n vuist op tafel moet slaan. Mensen in beweging krijgen daar. (...) Er zijn mensen die zitten heel erg op hun stoel. Ook die domeinen die je hebt binnen het stadsdeel, dat is gigantisch.’

Voor iedereen, ook de handhavers, vervolgt de buurtregisseur, is het wennen. Met de buurt overleggen bijvoorbeeld. ‘Het is niet zo dat je een kant-en-klaar concept hebt, alsjeblieft en je kan ermee gaan werken. Je moet echt nog wel pionieren en je weg zoeken daarin.’ Flexibel optreden en begeleiden zijn doorslaggevend. ‘Ik kom uit het coachen, het is bijna een tweede natuur geworden.’

De buurtregisseur beoordeelt de samenwerking positief.

‘Uiteindelijk heb je er wel winst bij, ook als buurtregisseur, want nogmaals: je kan wel dingen weg zetten. Ik zie het zeker als winst. Ook voor de buurt. (...) Dat komt ook omdat je die samenwerking hebt. Het is van de politie en het stadsdeel samen. Dat wij-zij-gevoel moet je

weten te tackelen met het team. (...) Het concept heeft veel toekomst. Er zullen nog allemaal dingen vorm moeten krijgen, maar ik geloof er echt in. Ik zie het ook wel een beetje als een proeftuintje daarvoor.'

Het is ook goed, zegt de buurtregisseur, dat de formele regie bij het stadsdeel ligt, want daardoor wordt het stadsdeel verplicht zich te engageren. 'Ze hebben de beslissing ondertekend, dan moeten ze zich er ook aan houden.'

Volgens een van de politiemensen binnen het bvt moet een fanatieke buurtregisseur de kar trekken. 'Als die niet zegt, kom op, zo gaan we het doen en snel, dan blijf je weer in allerlei regeltjes hangen.' De politieman wijst erop dat het moeilijk was om serieus geïnteresseerde toezichthouders te krijgen, mensen die er echt voor willen gaan. Ze moeten ook een boa-bevoegdheid hebben (buitengewoon opsporingsambtenaar), anders dan in het team in de Van der Pekbuurt. De toezichthouders doen het overigens goed als het gaat om milieuhandhaving, onder meer door het schrijven van bonnen. 'Als er ergens een vuilprobleem was, dan zag je ze glimmen en dan was het probleem ook zo opgelost.'

Dezelfde respondent merkt overigens op dat sommige politiemensen moeite hebben om met hen samen te werken: de veronderstelde lagere kwaliteit, een andersoortige humor, het vrijblijvende. Er zijn andere problemen. Aanvankelijk hadden de toezichthouders vaste roosters en waren ze veel weg vanwege cursussen. Het bvt was dan ook zelden compleet. Weer een ander probleem was de screening van de handhavers waartegen het stadsdeel zich keerde. Dat werd door de politie op scherp gezet: mensen die binnen het bureau werken moeten nu eenmaal gescreend worden.

Volgens de politieman stoot je vaak op een hinderlijke bureaucratie bij het stadsdeel. Een voorbeeld.

'In het park mag je honden los laten lopen. Maar dan moeten er borden komen staan. Dan blijken die borden er wel te zijn maar liggen dan bij een andere afdeling, en die mogen pas geplaatst worden met toestemming van weer iemand anders. (...) Als daar iemand heel stug volgens de gemeenteregels gaat werken, dan kan het zo maar weer eens een paar maanden duren voordat er een bord hangt.'

Andere voorbeelden: voor het ophangen van een spandoek voor een schoonmaakactie moet een vergunning worden aangevraagd. Het verwijderen van vervallen picknicktafels in het park loopt vast op budget en rechtmatige opdrachtgever.

De wijkteamchef benadrukt dat de gerichte bvt-acties veel resultaat opleveren. Zij vindt de wasstraat het meest succesvolle onderdeel: de langdurige overlastgevers die de hulpverlening ingaan. Een APV-verbaal is voor de alcoholisten ontoereikend, want ze

zijn weer snel terug in het park. Maar de verbalen werken wel voor bewoners, vooral als het de aanpak van vuil betreft.

Volgens de wijkteamchef vereist een bvt een speciaal soort professional. Wat politiemensen betreft heb je geen traditionele boevenvangers nodig die het spannend vinden om te ‘jagen’ of in de noodhulp mee te draaien. Je hebt juist mensen nodig die zaken zelfstandig oppakken en projectmatig kunnen werken. Ze is te spreken over de samenwerking tussen wijkteam en handhavers.

‘Je ziet dat ze heel goed in het wijkteam worden opgenomen. Ze lunchen samen, de informatie wordt gedeeld, wijkteamleden zoeken ze ook op als ze ergens tegen aanlopen, bijvoorbeeld vuil bij containers. Dan zie je ook dat de lijntjes heel kort zijn, Dat is gewoon heel prettig.’

De veiligheidscoördinator bevestigt dat. De ‘toezicht-kanjers’ hebben snel veel bijgeleerd. Ze hebben wel iemand van de politie erbij nodig om onder meer de voorgeleiding te doen. Ze verbaliseren maar ze maken ook veel contacten met burgers. De respondent wijst erop dat in de beginfase is gewerkt met wisselende handhavers maar dat bracht irritaties met zich mee. Agenten moesten iedere keer weer investeren in een goede relatie. Momenteel zijn de toezichthouders als het ware gedetacheerd bij het wijkteam. Ze zijn in een ‘warm bad’ terecht gekomen.

Een van toezichthouders moest wennen aan zijn nieuwe werk, vooral het aanspreken van alcoholisten.

‘Die alcoholisten, dat was nieuw, ik had geen ervaring met dat soort mensen. We moesten echt geholpen worden in het begin. Wegwijs maken hoe ermee om te gaan. “Hé vriend, ga eens het park uit! Oprotten!” Dat werkt niet, ik heb het zelf ervaren. Je moet het spelenderwijs vertellen. Het zijn net kinderen.’

Meestal, zegt hij, gaan de alcoholisten wel mee en als ze moeilijk doen worden ze geboeid afgevoerd. Een van de voordelen van het samenwerken is volgens hem dat de toezichthouders korte lijntjes hebben naar leidinggevendenden binnen het stadsdeel.

De strategisch adviseur van het stadsdeel bevestigt dat de handhavers een moeilijke taak hebben in het Oosterpark. ‘Omgaan met dronken mensen, daar heb je hele andere competenties voor nodig dan voor iemand die op het verkeerde moment zijn vuilniszak buiten zet. Dus nee, niet iedereen kan het, maar ook niet iedereen wil het.’

Het kost regelmatig veel moeite mensen mee te krijgen op het stadsdeel. Volgens de veiligheidscoördinator, zelf een oud-politieman, was het lastig iedere keer aan afdelingen duidelijk te maken wat er moest gebeuren, want de meesten hadden nog nooit gehoord van een bvt. Van belang is, zegt hij, dat er bestuurlijk draagvlak voor is. Zaak

is dat op het niveau van de subdriehoek de aanpak geborgd wordt. Volgens de veiligheidscoördinator zou het stadsdeel beter moeten leren communiceren naar bewoners. Ook om successen onder de aandacht te brengen. Hij wijst erop dat de buurt positief reageert op de acties in het park. Winst is dat de alcoholisten niet meer in grote groepen bij elkaar samenscholen. Ze zijn ook veel minder zichtbaar. Het vraagt wel veel toezicht- en handhavingscapaciteit. Ook middels huisbezoeken bij alcoholisten wordt geprobeerd ze de hulpverlening in te loodsen.

Maandelijks is er overleg met de bewoners. De participatiegroep is volgens sommige respondenten te beperkt samengesteld. Er wordt veel geklaagd en oplossingen komen nauwelijks aan bod. Sommigen willen dat alcohol in het park verboden wordt. De betrokken professionals leggen vervolgens uit dat dat niet kan en dat het doel is het probleem beheersbaar te houden. Ook de wijkteamchef zegt dat het alcoholisme moeilijk geheel en al de kop is in te drukken.

‘Het zit de bewoners hoog. Ze ervaren grote overlast door die grote samenscholing. Ze laten foto’s zien tijdens bewonersbijeenkomsten en dan zie je grote groepen bij elkaar hangen. Zo van: dit maakt het voor ons minder aantrekkelijk. Dat snap ik. Maar hoe ga je dat aanpakken als je geen strafbaar feit constateert? Er is geen alcoholverbod. Daar wil de lokale politiek niet aan. Dus moet je op geconstateerde overlast schrijven. Dat is heel lastig.’

Overigens wijst zij erop dat het belangrijk is dat de bewoners zelf aangeven wat er moet gebeuren. Het is ook prima ze te betrekken want uiteindelijk gaat het erom dat ze alert zijn en elkaar aanspreken wanneer bijvoorbeeld vuil niet correct op straat wordt gezet. De fietswrakkenactie werd door de bewoners zeer op prijs gesteld.

De actieve bewoners zijn op hun beurt zeer te spreken over het bvt. Over de politie hebben ze ‘niets dan goeie woorden’. De bewoners vinden het wel merkwaardig dat de buurtregisseur als motor en trekker fungeert. Eigenlijk zou het stadsdeel dat moeten doen. Een van de bewoners:

‘Bepaalde zaken zijn door het stadsdeel nog steeds niet in orde gemaakt. De borden zijn nog steeds niet gerepareerd. De regels voor bezoekers zijn nog steeds niet duidelijk. Je bent als bvt wel onthand zo. (...) Het stroperige, de besluiteloosheid, dat is echt een belemmerende factor voor het bvt.’

In dit hoofdstuk zijn twee teams besproken die naar tevredenheid werken. In beide teams lijken de handhavers vergroeid te zijn met het wijkteam. Beide teams worden door een energieke buurtregisseur aangestuurd. Tegelijkertijd hebben beide teams soms te maken met spanningen richting lijnorganisaties, onder andere wat betreft tijdige levering van middelen en communicatie naar bewoners. Toch doen zich ook verschillen voor tussen de teams, afgezien van het feit dat de beide teams met deels geheel andere overlastproblemen worden geconfronteerd. Het belangrijkste is wellicht dat de

beveiligers die in het Van der Pekteam worden ingezet in sterkere mate berekend zijn op hun taak, vooral het omgaan met agressieve personen. Daar staat tegenover dat dankzij de toezichthouders binnen het Oosterparkteam sterkere verbindingen met het stadsdeel kunnen worden gelegd.

6 Knelpunten binnen het kernteam

Uit het voorgaande blijkt dat er wel eens conflicten zijn tussen stadsdeel en politie, ook – of juist – in bvt's die volgens de betrokkenen goed lopen. Dat kan ook niet anders omdat iedere partij er andere belangen en zienswijzen op nahoudt. Bovendien gaat het om jonge projecten, die onvermijdelijk met aanloopproblemen te maken krijgen. Het samenwerkingsproces verloopt hoe dan ook met horten en stoten. In dit hoofdstuk gaan we in op enkele knelpunten binnen de teams. In hoofdstuk 7 komen de knelpunten met betrekking tot het management aan bod.

6.1 De leidraad

Hoe bouw je een bvt op? Die vraag is uiteengezet in de bvt-leidraad en het bijbehorende stappenplan. Dat plan is mede geschreven op basis van de pilotervaringen en het eerder genoemde DSP-onderzoek. Het bvt in de Oosterparkbuurt heeft het stappenplan ten volle benut. Dat geldt ook voor andere teams die in een opbouwfase verkeerden. In weer andere teams lijkt het stappenplan echter geen rol van betekenis te hebben gespeeld. Enkele respondenten lijken er geen kennis van hebben genomen, andere zeggen op de hoogte te zijn van de te doorlopen fasen en benutten de leidraad niet meer. Sommigen plaatsen vraagtekens bij het stappenplan. Een buurtregisseur: 'Het gaat om doen, gewoon de wijken in.' De leidraad wordt gezien als een blauwdruk, meer iets voor een regiegroep van politie, stadsdeel en justitie, maar niet geschikt voor de uitvoering. Een veiligheidscoördinator zegt dat de uitvoerders zich daar niet in hoeven te verdiepen.

'Ik ben eigenlijk tegen plannen. Die belanden in de la en dan? Ik denk dat de structuur duidelijk is. Maar misschien is het toch niet zo'n slecht idee om toch nog een keer een up-to-date startdocument te maken. Kort maar krachtig, alles op een rijtje.'

De leidraad zou te weinig aansluiten op specifieke contexten. Anderen wijzen erop dat borging goed is, maar 'laten we niet spastisch doen, laten we niet voor al die kruisjes gaan achter die fasen, alsjeblieft, daar kan ik niets mee. Je moet het niet vast bikken.' Wat voor het stappenplan geldt, geldt niet minder voor het plan van aanpak. De meeste respondenten zijn het erover eens dat het plan van aanpak op één A4'tje kan. Je moet geen lijvige stukken hebben met veel beleidstaal erin. Merkwaardig genoeg wordt dat ook met zoveel woorden in de leidraad gezegd! De vraag is dus waarom de leidraad bij sommigen toch weerstand oproept.

6.2 Opstartproblemen

In de beginfase blijkt het soms moeilijk te zijn een goed kernteam te formeren. Enkele bvt's hebben te maken met opstartproblemen. Een wijkteamchef:

'De toezichthouders hebben in eerste instantie een bijdrage geleverd om camera's uit te kijken. Dat was een bewuste keuze hoor. Achteraf een onverstandige, maar die mensen zitten niet bij elkaar. Ze keken een camera uit en liepen een rondje en dan deden wij het uur erop een rondje. Dan krijg je dus geen groep.'

Het toezicht is in dit geval dus niet gericht ingezet, aansluitend op de wensen van de bewoners, maar eerder zoals het uitkwam. En wat de camera's betreft: sommige respondenten hebben de indruk dat je daarmee jongeren alleen maar wegduwt naar andere straten.

Een oud-buurtregisseur stelt dat het verwerven van gekwalificeerde medewerkers voor het kernteam het grootste probleem vormt. De agenten die worden ingezet zijn volgens hem doorgaans zelfredzaam en goed gemotiveerd. Bij toezichthouders ligt dat volgens hem anders. Er wordt volgens hem veel van bvt-medewerkers verlangd. Ze moeten kwaliteit hebben en ook gemotiveerd zijn. Dat is volgens deze respondent lang niet altijd het geval.

Toch is selectie van goede agenten ook niet makkelijk. Er is een pool van ongeveer achthonderd politiemensen (Dienst Executieve Ondersteuning) waaruit veelal surveillanten kunnen worden geselecteerd. Volgens enkele respondenten krijg je dan met enige regelmaat mensen toegewezen die moeilijk zijn in te passen.

Volgens een van de buurtregisseurs is er bij het opstarten aan een aantal randvoorwaarden niet voldaan. 'We beginnen met een bvt, hier heb je twee agenten.' Er komt dan veel op de buurtregisseur af. Het onderhandelen over de toezichthouders, het uitzetten van projecten en op de communicatie naar buiten letten. De normale buurtregietaken, zoals mensen aanspreken en de buurt in gaan, komen daardoor in het gedrang.

'Er komen zoveel dingen bij kijken dat je andersneeuwt. Op een gegeven moment laat je het dan maar los. Laten we maar inzetten op jeugdoverlast en laat de gemeente maar hun eigen was doen. (...) Ik ben geen projectleider. Ik ben buurtregisseur.'

6.3 De buurtregisseurs

Sommige buurtregisseurs, zegt de projectcoördinator, nemen het voortouw en zijn dus zeer zichtbaar. Zij tonen passie en enthousiasme. Wanneer zo'n goede buurtregisseur vertrekt, is er een groot overdrachtsprobleem. Of zoals een van de respondenten in het boekje *BVT pakt het aan* het zegt: 'Haal de huidige buurtregisseur weg en zijn opvolger

moet helemaal opnieuw beginnen om aanzien te verwerven' (Politie Amsterdam-Amstelland / Gemeente Amsterdam, 2010, p. 70).

Sommige buurtregisseurs zijn geen warm voorstander van een bvt en vrezen dat er te veel over hen heen zal komen. Zij maken weinig tijd vrij voor bvt-taken en/of laten na draagvlak te creëren binnen het wijkteam. Bovendien, niet iedere regisseur past zomaar bij een bepaalde buurt. Het goed matchen van professionals en buurten is een probleem op zich.

Een wijkteamchef maakt duidelijk dat je buurtregisseurs ook ruimte moet geven. Daarin zijn ze niet altijd goed begeleid. 'Wij hebben ze wel een beetje in een keurslijf willen stoppen en dat moet je juist niet doen. En die buurtregisseurs zeggen dan: "O, nou, dan hoeft het van mij niet meer." Je kent het wel. Daar hebben we wel veel van geleerd.'

Een strategisch adviseur van het stadsdeel verbaast zich erover dat een buurtregisseur niet wilde samenwerken.

'Vorig jaar heb ik gezegd, nou jongens, nu moeten jullie wel twee vaste mensen leveren, en dan hoor ik achteraf dat de buurtregisseur zegt: "Ah joh, dat is helemaal niet nodig, als ik maar handjes en voetjes heb." Ja, dan heb je geen oog voor de gedachte achter het bvt, van kennen en gekend worden, je verantwoordelijk voelen voor de buurt. (...) Waarom zou je je verantwoordelijk voelen voor de buurt als je één keer in de maand een dienstje moet draaien?'

Volgens een van de buurtregisseurs zou je idealiter een projectleider naast een buurtregisseur moeten zetten, iemand van de 'korte klappen' en die leiding kan geven. Met een team dat uit vier toezichthouders bestaat en twee politieagenten. Een buurtregisseur zit te veel binnen, misschien wel driekwart van de tijd. 'Juist in zware wijken gaat het alleen maar om toezicht. Elke dag, elk uur moet er een agent lopen. Mensen moeten het idee hebben dat ze in de gaten worden gehouden.'

De meeste respondenten zeggen dat je de goede mensen moet weten te vinden die verbinding met de wijk kunnen leggen. Je kunt dus niet alleen sturen op randvoorwaarden. Volgens een projectcoördinator hangt alles af van de mensen: niet alleen de competenties maar ook de bereidheid in het ongewisse te duiken. 'Ze moeten een bepaalde mate van transparantie durven toe te laten, ze moeten kwetsbaar durven zijn.'

Volgens een politieadviseur moet je mensen inzetten die verbinding met de buurt kunnen maken en die problemen op straat de baas kunnen. Volgens hem werden in het begin vaak zomaar wat 'poppetjes' toegewezen die het aanspreken van lastige klanten niet gewend zijn. Ook politiemensen maken lang niet altijd verbinding. 'Je moet geen straatagenten willen hebben die alleen boeven willen vangen en acties willen rijden.'

Sommige respondenten van het stadsdeel vinden de buurtregisseurs niet allemaal even geschikt voor de zware bvt-taak. De politie kijkt te weinig naar welke buurtregisseur in welke buurt kan worden ingezet.

6.4 De toezichthouders

Nagenoeg alle respondenten wijzen erop dat de toezichthouders nauwelijks berekend zijn op de moeilijke taak om overlastgevende jongeren aan te spreken. De zwaardere jongerenoverlast is in feite een politiezaak en is ook vaak gerelateerd aan woninginbraken en drugshandel.

Een stadsdeelvoorzitter plaatst kanttekeningen bij het toevoegen van handhavers aan bvt's in moeilijke wijken.

'In sommige buurten is er een enorm jeugdprobleem. En je hebt er ook georganiseerde misdaad. Daar ga je niet een milieuagent op afsturen om mensen aan te spreken over fietsen op de stoep. Dat is ook een paar keer misgegaan. Toen hebben we ook gezegd dat we dat in ieder geval even niet meer moeten doen. (...) Dan ga je mensen inzetten die er eigenlijk niet de kennis en de vaardigheden voor hebben om met dit soort vragen om te gaan.'

Volgens een van de buurtregisseurs kunnen de toezichthouders de confrontatie met de jongeren niet aan. Wat te doen als er vier man om je heen komen staan die 'rot op' zeggen. Of het benaderen van een jonge man die een boete heeft openstaan. Het verschil met politiemensen is volgens deze respondent te groot en je kunt dan ook niet met koppels de straat op. Het gaat onder andere om oud-reinigingsmedewerkers die op vuilniswagens hebben gestaan. 'Die kunnen zich moeilijk staande houden.' Er is in het betreffende wijkteam dan ook besloten om de werkzaamheden van toezichthouders en agenten van elkaar te scheiden.

Een districtchef bevestigt dat het voor mensen van stadstoezicht ingewikkelder is om lastige bewoners aan te spreken. De ingehuurd particuliere beveiligers komen krachtiger over en zijn flexibeler in te zetten. Het voordeel van stadstoezicht is volgens haar wel dat de handhavers directere lijnen naar het stadsdeel hebben om daar een actie uit te zetten.

Een ander probleem is dat het stadsdeel de toezichthouders niet altijd kon leveren. Volgens de oud-buurtregisseur kwamen er steeds andere mensen van stadstoezicht. 'Dan leer je de buurt niet kennen en de buurt leert jou niet kennen.' Ook de kwaliteit van de toezichthouders bleef achter. Op een gegeven moment heeft hij de toezichthouders laten terugtrekken. 'Samen de straat op heeft op dit moment geen meerwaarde.' Volgens een andere politiemedewerker zit er te veel verloop in de toezichthouders. Vaak zie je dat toezichthouders weer worden weggehaald; het stadsdeel wil ze dan elders inzetten.

Een veiligheidscoördinator meent dat toezichthouders bijgeschoold moeten worden zodat ze ook ingezet kunnen worden op veiligheidsproblemen. 'Daar hebben sommigen best wel moeite mee. Want nu worden ze verrot gescholden als ze iets zeggen. Maar er zitten een aantal mensen bij die willen heel graag.' Niettemin wijst hij er op

dat veel handhavers zich ziek melden. Of ze worden maar een paar uurtjes de wijk ingestuurd.

Enkele politiemensen wijzen erop dat in sommige buurten mensen van stadstoezicht zijn ‘weggevaagd’. Een projectcoördinator zegt daarover:

‘Die durfden de buurt niet meer in. Dat zegt natuurlijk alles over de kwaliteit van die mensen. En daar zit een groot knelpunt. We zijn nu bezig om die mensen buitengewoon opsporingsambtenaar te maken en daarmee denken ze een deel van het probleem te hebben opgelost. Dat is natuurlijk flauwekul. Het gaat niet om technocratische vaardigheden, het gaat om sociale vaardigheden. Die leer je mensen niet zo gemakkelijk aan.’

Andere respondenten nuanceren het vermeende gebrek aan kwaliteit. Dat toezichthouders de confrontatie niet meer aangingen had eerder te maken met onvoldoende rugdekking vanuit de politie. Een strategisch adviseur wijst in dat verband op de cultuurverschillen tussen handhavers en politiemensen:

‘De politie, ja, het is een apart cultuurtje, niet verkeerd hoor, maar wel heel erg op zichzelf en naar binnen gericht. En handhaving is “minder”. Dan moet je met zo’n “sukkel” de straat op, met een ander uniform aan. (...) Maar als je een wijkteamchef hebt die zegt: “Het is mijn jongen, hij gaat mee op wijkteamdag, hij draait mee in het rooster en heeft zijn eigen kast hier, en wee je gebeente die denkt dat ie zich een beetje macho op moet stellen, dan heeft ie met mij een probleem.” Kennelijk werkt dat.’

Kortom, bvt-medewerkers moeten om kunnen gaan met agressieve klanten en dat lijkt voor veel toezichthouders een brug te ver. Daarbij speelt dat de politie de toezichthouders soms niet rekent tot de ‘eigen mensen’ voor wie men altijd pal staat.

6.5 Enkele samenwerkingsproblemen

In sommige bvt's hebben de handhavers van stadstoezicht geen vast aanspreekpunt binnen het wijkteam. De politie lijkt niet altijd goed raad te weten met deze handhavers. Volgens een beleidsadviseur bij een stadsdeel is er bij de politie weinig animo om deze groep te instrueren. Een veiligheidscoördinator zegt dat de handhavers soms moeilijk in contact kunnen komen met de buurtregisseurs. Hij meent dat sommige buurtregisseurs de handhavers aan hun lot overlaten.

Een coördinator van de handhavers op een van de stadsdelen legt de pijnpunten bij de samenwerking krachtig op tafel. Die hebben ten eerste te maken met het feit dat de toezichthouders geen onderdak hebben gekregen binnen het politiebureau.

‘De manier die we voorgesteld hadden en die we ook overeengekomen waren, is dat de handhavers binnen het bureau kwamen te zitten. Dat ze daar ook vaste lockers zouden krijgen

en dat ze zich daar ook om zouden kunnen kleden. Dat konden ze niet realiseren. (...) Ook andere buurtregisseurs gingen daar moeilijk over doen. Toen hebben we eigenlijk afscheid genomen van elkaar. We zijn wel buurtveiligheid blijven doen, maar dan ieder voor zich.'

Ten tweede bleken sommige buurtregisseurs niet aanwezig als handhavers naar het politiebureau gingen. Ze hielden zich ook niet aan de afspraken. De politie is volgens de coördinator handhaving ook niet duidelijk:

'We kregen ineens het verzoek dat de politie in de wijk handhavers wilde hebben. (...) Zijn we daar dan wel goed in? De politie zegt namelijk dat het niveau beneden peil ligt en nu kunnen we ineens wel opdraven.'

De politie heeft volgens hem ook de neiging om de kwaliteit van de handhavers te onderschatten. 'Omdat ze niet op hun manier werken.' Hij zou graag zien dat de politie aangeeft hoe het niveau van de handhavers omhoog kan.

Het voorgaande leert dat tal van factoren een soepele samenwerking kunnen beletten, variërend van buurtregisseurs die liever geen bvt trekken tot de moeilijkheid vaste teams te formeren, het ontbreken van capabele toezichthouders en het ontbreken van steun voor die groep. Dat neemt niet weg dat de teams er doorgaans in slagen overlast-problemen effectief aan te pakken en verbinding met de buurt te maken. Die positieve aspecten komen verderop aan bod.

7 Knelpunten rondom het management

In dit hoofdstuk gaan we dieper in op enkele knelpunten rondom het beleid en management van de wijkteams en de stadsdelen. We bespreken eerst enkele blokkades bij de stadsdelen en de politie. Vervolgens richten we de aandacht op botsende visies, vooral de strijd om de regie.

7.1 Blokkades bij het stadsdeel

Zaken zien te bereiken binnen het stadsdeel is lang niet makkelijk. Je krijgt regelmatig signalen dat medewerkers onbekend zijn met het bvt of je loopt tegen een muur aan. Een buurtregisseur:

‘Het kan of mag niet, er is altijd wel wat. Voordat je het uiteindelijk bewerkstelligd hebt, ben je maanden verder. Juist voor het bvt is die korte termijn belangrijk en moet je dingen snel kunnen bewerkstelligen. Het is soms net een soap, maar het lukt uiteindelijk wel. Je bent ook wel een beetje aan het pionieren. Mensen bij het stadsdeel bij bijvoorbeeld Schoon en Heel realiseren zich vaak niet dat het veiligheidsaspect belangrijk is en dat zij daar een hele belangrijke rol in hebben.’

Een ander pijnpunt is het gebrek aan flexibiliteit. Sommige afdelingen werken met jaarplannen, waardoor ze niet soepel kunnen inspringen op problemen. Ze hebben niet de vrijheid zomaar akkoord te geven. Een projectcoördinator:

‘Alles staat van tevoren vast. Er zit geen enkele flexibiliteit in de roosters bijvoorbeeld. Dat wil je natuurlijk wel. Als jij een probleem wil aanpakken, dan wil je zeggen: “Oké, het probleem doet zich voor op zondag, dan is het jammer maar dan moeten die mensen er ook op zondag zijn.” Maar dat past niet. Want dan zeggen die mensen van het middenmanagement: ambtenarenreglement en het kost meer geld en noem maar op.’

Volgens de projectcoördinator zit daar een groot knelpunt: de macht van dat middenmanagement wordt onderschat. Het is niet zo dat er altijd gehoor wordt gegeven aan opdrachten van boven. Vaker worden geen keuzes gemaakt.

‘Met de regels gaan schermen. Het argument dat er niet voldoende capaciteit is. Het argument dat de roosters al voor het hele jaar zijn vastgesteld, waar niet meer van afkan worden geweken

omdat de ondernemingsraad dat niet goed vindt. Dat soort dingen. Die hele formele bureaucratische wereld wordt als excuus gebruikt om het niet te doen.'

Veel respondenten wijzen erop dat de afstand tussen beleidsmedewerkers en uitvoerders op het stadsdeel groot is. Het stadsdeel zou ook slagvaardiger kunnen werken. Sommige politierespondenten merken op dat de stadsdelen niet altijd kordaat reageren op milieu- en overlastmeldingen. Een buurtregisseur beklemtoont dat de veiligheidszorg vanuit de jaarplannen en het bedrijfsproces gestalte krijgt. Flexibel omgaan met ophaaltijden van het vuilnis botst dan al snel met iemands ambtelijke verantwoordelijkheid.

Volgens een strategisch adviseur op het stadsdeel heeft dat te maken met het soort organisatie. 'Wij zijn geen uitvoeringsorganisatie. Hoe graag we dat misschien zouden willen of hoe hard we dat soms wel roepen.' Ook ontbreekt volgens haar een wil tot samenwerking. Zo meent de chef handhaving dat hij twee mensen moet afstaan aan het bvt. In zijn ogen is hij ze 'kwijt'.

Lang niet iedereen binnen het stadsdeel is op de hoogte van het bestaan van het bvt. Een bvt-agent merkt op dat wanneer burgers het stadsdeelnummer bellen en vragen naar het bvt, de kans groot is dat ze herhaaldelijk doorverbonden worden. Een veiligheidscoördinator met wie hij aanvankelijk te maken had, reageerde nauwelijks op afspraken en beloofde dingen die hij niet nakwam. 'Hij moest almaar overleggen over 320 schijven.' Een van de veiligheidscoördinatoren heeft ook kritiek op de bureaucratie binnen het stadsdeel:

'Ja. Ik kan me nog steeds verbazen over de traagheid waarmee soms beslissingen worden genomen. Omdat iedereen er wat van moet vinden. Of men voelt geen haast. Maar wat ik met name lastig vind is dat iedereen toch vanuit z'n eigen koker denkt. Afdeling communicatie zegt bijvoorbeeld dat ze iets naar buiten willen brengen. Dan zegt de andere afdeling: dat hebben we al gedaan. Dan zegt communicatie: maar dat is geen verhaal, dat is niet interessant. Iedereen denkt vanuit z'n eigen kader.'

Volgens een wijkteamchef is het de vraag of van tevoren wel goed beseft wordt waar je je aan committeert. Met een nieuw bvt betreed je een onduidelijk domein. Een handtekening zetten onder een beslisnotitie is mooi, maar wat betekent een bvt voor het middenmanagement? 'Ho, je komt aan mijn toko,' denkt men dan al gauw zodra die notitie is opgesteld. Het stadsdeel is volgens haar niet erg ingericht op het doen, maar op het bedenken. Het stadsdeel regisseert, faciliteert en organiseert maar heeft veel tussenstapjes nodig om tot dat doen te komen. 'Dat vinden wij irritant natuurlijk. (...) Je hebt andere tempo's.'

Volgens één van de politiemedewerkers slaagt het stadsdeel er niet in een omslag te maken in organisatie. Er spelen allerlei tegengestelde belangen mee, bijvoorbeeld richting de centrale stad. Op stadsdeelniveau, zegt hij, komt het aan op ‘oormerken’, laten zien dat je voorgenomen taken hebt uitgevoerd. In een bvt komen er echter onverwacht dingen op je af. Het middenkader heeft geen trek in die onduidelijkheid, met uitzondering van enkele mensen die oog hebben voor context en flexibiliteit.

Een ander probleem dat enkele respondenten verwoorden, is dat bestuurders en ambtenaren elkaar in het zadel willen blijven houden. De ambtenarij is er op getraind de politiek uit de wind te houden. Er is een tendens om het bestuur te ‘pamperen’ en te zorgen dat de stadsdeelvoorzitter geen risico loopt. Volgens deze respondenten is men wel heel erg geneigd om te kijken wat de baas belangrijk vindt. Een politiemedewerker meent in dit verband dat het stadsdeel er belang bij heeft om te zeggen ‘we doen er wat aan’. Het stadsdeel wil daadkrachtig overkomen. Daarbij speelt volgens hem dat sommige stadsdeelvoorzitters graag in de publiciteit komen.

Volgens een buurtregisseur hebben de mensen van het stadsdeel slecht zicht op wat er in de wijk gebeurt. ‘Er is bij mij niet bekend dat het stadsdeel enige inspanning toont om te kijken wat er leeft in een buurt.’ Dat is lastig. Ze geeft een voorbeeld. Sommige probleemgezinnen zouden de wijk uit moeten. ‘Maar het stadsdeel heeft geen gegevens. Dan kun je die gezinnen ook niet uitzetten.’

Volgens een ex-buurtregisseur speelt de fusie van de stadsdelen daarbij een rol. ‘Er gebeurde helemaal niets meer. Men was zoekende naar de eigen positie. Beheersmatig was de boel niet op orde.’ Iedere partij, zegt deze respondent, is met zijn eigen ding bezig. Onduidelijk is wat de partijen van elkaar verwachten. Wie moet wat doen en wie heeft welke bevoegdheden?

De stadsdelen hebben ook te maken gekregen met een bezuinigingsslag: er was geen geld meer om beveiligers in te huren. Dat gat tracht men op te vullen met eigen handhavers. Een projectcoördinator wijst op een verwant probleem. Volgens hem is het bestuur in sommige stadsdelen terughoudend als het gaat om het bvt-budget. Er is soms onzekerheid of bekostiging van toezichthouders wordt voortgezet terwijl de bvt’s zich – ook in de ogen van het stadsdeel – wel hebben bewezen. De bvt’s zijn soms niet in de begroting opgenomen. Een buurtregisseur: ‘Dat vind ik een slechte zaak. Ja, vergeten. Dat kan niet. Als je het vergeet, vind je het dus niet belangrijk.’ Dat geeft aan dat frontlijnwerkers soms het gevoel hebben dat ze op beleidsniveau onvoldoende gesteund worden.

7.2 Blokkades bij de politie

Enkele respondenten wijzen erop dat er binnen de politie verdeeldheid bestaat over het concept bvt. Sommigen vinden het een softe strategie en willen liever boeven vangen.

Anderen geven voorrang aan incidenten afhandelen. Er zijn veel collega's, zegt een wijkteamchef, die niet in het concept geloven. 'Gaan we nou hondenpoep doen?'

En ook binnen de politieorganisatie zijn er communicatieproblemen. Een buurtregisseur wijst er bijvoorbeeld op dat de plannen van aanpak van de projectleider Jeugd in het wijkteam niet bij haar zijn terechtgekomen. 'Het zijn allemaal eilandjes.' In sommige wijkteams werd gezegd dat het bvt niets nieuws inhoudt. Buurtveiligheid is gewoon werk van de buurtregisseur. Vanuit dat perspectief heeft de politie zich soms tegen de komst van een bvt verzet.

Andersom, sommige politiemensen keren zich expliciet tegen de neiging van de politie zich op haar kerntaken terug te trekken. De projectcoördinator: de kerntakendiscussie is de 'dood in de pot'.

'Alleen maar redeneren vanuit de dingen die je niet wil doen. Zo slecht. Want elke instantie beslist dat bepaalde werkzaamheden vooral bij een ander horen. De consequentie is vaak dat niemand het meer doet.'

In dat verband wijst een buurtregisseur op het lesboekje 'Koppie koppie' dat op basisscholen werd gebruikt. 'Ik vond het perfect. Toen werd het ineens afgeschaft, want we moesten ons meer bezighouden met de kerntaken. Dat is het slechtste idee wat ze ooit hebben kunnen bedenken. Daar is zoveel winst te halen op die scholen.'

Volgens sommige respondenten hebben veel politiemensen geen idee wat een bvt inhoudt. Dat geldt ook voor het OM. De projectcoördinator wijst erop dat er in de Van der Pekbuurt aanvankelijk zoveel verbalen geschreven zijn dat het OM zei dat ze het niet aankonden. Of dat men er geen prioriteit aan wilde geven. Soms missen buurtregisseurs steun bij het management. Zo werd binnen de wijkteams wel eens aan bvt-agenten getrokken, bijvoorbeeld om ze noodhulp te laten draaien elders.

Ook in de politieorganisatie moet men dus ingesleten patronen zien te doorbreken, en heeft men te kampen met de bescherming van posities en eigen territoria. Dezelfde respondent: 'Als buurtregisseur heb je niets te zeggen over een nieuwe agent die erbij komt. Je coördineert, maar bent geen leidinggevende. Maar je moet wel wat te coördineren hebben. Als alle agenten steeds weggehaald worden voor noodhulp, kan ik geen bvt laten draaien.'

Bij het voorgaande dient te worden aangetekend dat sommige bvt-agenten ook graag in de noodhulp meedraaien, mede omdat het financieel aantrekkelijk is. Maar de boodschap van de buurtregisseur is duidelijk: de districtchef en wijkteamchef zijn ook verantwoordelijk voor het bvt. Ze moeten er meer prioriteit aan geven.

7.3 Botsende visies en de strijd om de regie

Zoals gezegd, het stadsdeel voert de formele regie over de bvt's. Maar sommige respondenten menen dat het bvt een 'politieding' is dat beter zou passen binnen de politieorganisatie. Op operationeel vlak zou de politie als vanzelf de leiding op zich nemen. Wat zijn nu de verschillen in visie op de regie? En hoe kunnen de manieren van denken en doen binnen het stadsdeel en de politie gekenmerkt worden? Is er sprake van botsende organisatieculturen?

Een veiligheidscoördinator beaamt dat de politie zich de bvt-formule heeft toegeëigend:

'De politie heeft ermee gescoord, dat proef je ook aan de korpsleiding, dat ze wel zoiets hebben van "dat is van ons". Maar als ik zie hoe het in de praktijk gaat, dan kan de politie dat nooit zeggen, want als wij van het stadsdeel afhaken, dan stort het buurtveiligheidsteam in en ik denk omgekeerd ook. Dus het is echt fifty-fifty.'

Het stadsdeel is verantwoordelijk voor de evaluaties en contacten met de bewoners. Ook daarom zijn beide partijen op elkaar aangewezen. Ze vervolgt:

'De politie is afhankelijk van diensten die alleen het stadsdeel kan leveren. Soms wil de politie te ver doorgaan, want ik ken die organisatie als geen ander. Als het gaat om milieu dan kun je beter het stadsdeel gebruiken. Daar zit veel meer kennis dan bij de politie.'

Volgens een buurtmeester zijn politiemensen gewend om met elkaar te overleggen en te informeren. Afspraak is afspraak. In het stadsdeel heb je meer een hokjescultuur. Aan die ontschotting wordt volgens hem nog weinig gedaan.

De ex-buurtregisseur verwoordt het cultuurverschil tussen politie en bestuur als volgt:

'De politie wil al beginnen voordat de problematiek helder is, en als de problematiek helder is gaat het stadsdeel er nog twee maanden over vergaderen. Daar moet je beiden aan wennen. De politie moet eventjes wat tijd nemen. En je moet bij het bestuur wat peper strooien, nu mag er wel wat gebeuren.'

Volgens een politieadviseur is het bvt van aanvang af een politieproject geweest. 'Wij zaten al in de uitvoeringsfase en mensen in het stadsdeel wisten nog niet eens dat het gebeurde, laat staan dat ze er een mening over hadden.' Maar vanuit die voortvarendheid verwoordt een ex-buurtregisseur ook zelfkritiek. 'Wij hebben ook mensen tegen ons in het harnas gejaagd. Die hebben gedacht, ho ho, doe het maar dan. Je houdt geen rekening met hun systemen, je ramt erdoorheen. Je bent al drie stappen verder.' De politie heeft dus de neiging te forceren. Een wijkteamchef bevestigt dat en beseft

dat de buurtregisseur bedreigend kan overkomen. 'Hij is niet te stoppen. Ik loop achter hem aan met een vegertje.'

Een districtchef wijst erop dat het werkveld van de politie beperkter is. 'Op het stadsdeel zit zowat de hele wereld. Ik denk dat wij iets meer van de actie zijn.' Het is volgens haar logisch dat velen het bvt als een politieding zien. Het stadsdeel kan veel moeilijker als aanspreekpunt fungeren.

Zoals eerder gezegd, de operationele regie binnen een bvt ligt bij de politie; de formele regie bij het stadsdeel. Een van de buurtregisseurs heeft een uitgesproken mening over deze verdeling:

'De politie coördineert, omdat de politie dat makkelijk kan doen. Wij hebben de informatie, de gezagspositie, onafhankelijkheid. Wat een woningbouwcorporatie niet heeft. Eigenlijk zou het stadsdeel het moeten doen, maar zij hebben de kwaliteit nog niet. (...) Maar het zou mooi zijn als het stadsdeel de regie zou overnemen van de politie, dat zou beter zijn voor ons. Dan kunnen we onze eigen taken gaan uitvoeren. Nu bemoei ik me toch bijvoorbeeld met milieu of afval en met onderhoud, en dat laatste is eigenlijk een taak van de woningbouw. Dan kunnen ze bij moeilijke gevallen assistentie krijgen van de politie, maar dat ze zelf initiatief nemen.'

Over het stadsdeel zegt hij:

'(...) maar ja. Echt regie hebben en regie nemen, daar zit een verschil in. En dat nemen, dat zit er nog niet in. Wij moeten altijd afwachten of er iets gebeurt, en vaak gebeurt er niets. Als je nou bureau Handhaving neemt bij het stadsdeel, daar zie ik veel vertraging want ze moesten het nog allemaal inrichten.'

Kortom, in zijn ogen is het stadsdeel nog niet goed toegerust voor het trekken van een bvt. Andere politiemensen onderschrijven dat. Het stadsdeel weet niet goed wat er speelt in de buurt en het voelt zich te weinig verantwoordelijk.

Een beleidsmedewerker van OOV denkt daar heel anders over. Hij merkt op dat de politie niet veel verstand heeft van handhaving van milieu. Alleen al daarom zou je goed moeten bepalen wat die operationele regie nu precies inhoudt. Toch zou je die regie volgens hem niet bij het stadsdeel moeten leggen. Zeker niet als je de teams op hotspots zet. Anderzijds, de politie zou zich niet moeten bemoeien hoe het stadsdeel zijn werk doet, hoewel daar wel frictie zit.

Een van de stadsdeelvoorzitters zegt dat je niet moet denken dat het met de samenwerking vanzelf wel goed komt. 'Je spreekt namelijk echt een andere taal.' Volgens een andere stadsdeelvoorzitter loopt het overleg met de politie lang niet altijd goed. Gevraagd of er sprake is van botsende organisatieculturen zegt hij: 'Heel herkenbaar, maar wat dat dan precies is? Wonderlijk die politieorganisatie. Voor ons is dat wonderlijk maar voor hen kennelijk ook. (...) Wij zijn ook van het optreden en handelen. Daar zit het hem niet in.' De onderlinge communicatie zou veel beter kunnen. Hij is

er niet gelukkig mee dat de buurtregisseur gaat bepalen hoe de vuilaanpak geregeld moet worden.

‘Ik kreeg het gevoel dat zij wilden bepalen wat de prioriteit van onze reinigingsdienst was, en dat is denk ik niet goed. (...) Ja, de politie vindt dat wij er veel meer capaciteit op moeten zetten. Ook wel gedaan in het begin, maar daar had ik moeite mee. Het zou gaan om veiligheid, maar ik hoor alleen dat er vuil opgehaald moest worden. Wat doen we dan aan veiligheid?’

Formeel heeft hij weinig te zeggen over de politie. ‘Dat is wel iets waar ik mijn rol in zoek. Als ik de baas was van de politie zou ik meer vertellen hoe het moet. Maar zo is de situatie niet, we moeten samenwerken.’

Een veiligheidscoördinator wijst erop dat het creëren van een nieuwe organisatie altijd lastig is. Volgens hem moet je dan zorgen dat je feeling houdt met je eigen organisatie en dat je je niet verliest in de nieuwe organisatie. Duidelijkheid is van groot belang: de spelregels steeds opnieuw met elkaar bepalen. ‘Ik vind het proces niet helder. Daarmee krijg je ook die onduidelijkheid bij de professionals. In welk stadium zitten we eigenlijk, waar gaan we heen?’ Iedereen krijgt dan last van die onduidelijkheid en er ontstaat onrust rondom een bvt. Om die reden trekt deze veiligheidscoördinator de regie sterk naar zich toe. Dat heeft met structuur te maken, zodat de frontlijnwerkers vooruit kunnen.

‘Je merkt dat men onrustig wordt als men de frontlijn zijn werk laat doen. Dan komen er allemaal bewegingen dat men zegt: moeten we er niet meer op zitten, meer bemoeien, geen stuurgroep? Ik heb veel moeite gedaan om dat tegen te houden. Nee, we gaan er geen vergaderstructuur omheen zetten. Ze moeten hun werk doen, dat is van belang. Dat gaat een beetje in tegen de natuur van de organisaties erom heen.’

Het bvt is volgens haar in principe een samenwerkingsverband.

‘De buurtregisseur is veel in de wijk. Het voelt ook als zijn instrument. Maar wij doen het samen. (...) Het is helemaal geen politieding. Alleen, de politie is het gewend: we zien een probleem en we pakken dat aan.’

Zij ziet overigens geen sterke cultuurverschillen tussen de twee organisaties. De spanningen zijn eerder terug te voeren op personen. Het stadsdeel, vervolgt ze, heeft een belangrijke taak in de bestrijding van overlast. Bovendien heeft de politie de neiging zich terug te trekken op haar kerntaken. Er wordt dan ook steeds meer gekeken naar het stadsdeel voor het bieden van toezicht.

Samenvattend, de samenwerking verloopt lang niet altijd van een leien dakje en er doen zich menigmaal conflicten voor. Het stadsdeel heeft relatief weinig voeling met wat er in de wijk leeft. De politie heeft regelmatig de neiging te forceren en op sommige buurtproblemen af te vliegen. Duidelijk is dat beide organisaties over een eigen 'mentaal model' beschikken van waaruit zij de samenwerkingspartners waarnemen en beoordelen. Duidelijk is ook dat de betrokkenen binnen hun eigen organisatie soms hard moeten knokken om samenwerking voor elkaar te krijgen.

Zoals in hoofdstuk 8 en 9 zal blijken: er gaat ook veel goed in en rondom de bvt's. Er is dan ook sprake van doorontwikkeling. Veel problemen doen zich in latere fasen niet meer voor. Het runnen van een bvt is een doorlopend leerproces.

8 Bewoners

De respondenten vertellen relatief veel over de knelpunten die ze in hun werk ondervinden, vooral de samenwerking met andere professionals. Ze vertellen minder gretig over contacten met burgers. Niettemin zijn de volgende bevindingen ten aanzien van samenwerking met bewoners van belang.

In sommige wijken zijn in de beginfase van een bvt bewonerspanels gevormd om problemen boven water te krijgen. Een veiligheidscoördinator: ‘We hebben contactpersonen uit heel de wijk bij elkaar gezet. Ze konden aangeven welke verbeterpunten in de wijk nodig zouden zijn.’ Toch blijkt het – ook in de beginfase – moeilijk om burgers over de streep te trekken. ‘De mensen die met name last hebben van de jongerenoverlast, die zijn het melden moe. Ze gaan dus niet meedoen aan een enquête over wat belangrijk is in de wijk.’

Een van de buurtregisseurs die regelmatig met bewoners overleg heeft, wijst erop dat er weinig doorstroming zit in de groep actieve burgers. Hij wil ook andere groepen in de wijk spreken.

‘Je hebt mensen, we noemen ze ook wel eens de stalkers. Het zijn mensen die altijd komen, die achtervolgen je. Ze vertegenwoordigen niet echt de buurt. (...) De hardwerkende man met een gezin of tweeverdieners, die willen we ook bereiken.’

Een van de politiemedewerkers zegt in dit verband: ‘Ik heb ook wel eens mensen horen zeggen van: “Ja, die burgers die willen dan dit en die willen dan dat, maar voor drie schreeuwers, daar gaan we het niet voor doen.” Ze hebben altijd een reden om het niet te hoeven doen.’

De strategisch adviseur merkt op dat actieve burgers goed de weg weten en ook weten hoe ze dingen op de politieke agenda moeten krijgen. ‘Dus je kunt je afvragen hoe erg het is. Of hoeveel aandacht zij ervoor hebben weten te krijgen.’

Hoe wordt naar bewoners gecommuniceerd? De nieuwsbrief van de politie heeft een relatief klein bereik. Een stuk plaatsen in de stadsdeelkrant werkt niet altijd goed. Een buurtregisseur vertelt dat de stadsdeelvoorzitter niet blij was met een column over containers en fietswrakken. Het bvt was vooral bedoeld voor aanpak van onveiligheid. ‘En daar stond niets over in. Ze wilde het niet in haar stadsdeelkrant. Eigenlijk wordt een bepaalde censuur toegepast.’

Op meerdere stadsdelen komt de communicatietaak niet uit de verf, onder andere vanwege de onduidelijke status van het bvt-project. Bureau Communicatie van het stadsdeel is soms terughoudend om zaken over bvt's onder de aandacht van bewoners te brengen. De veiligheidscoördinator merkt op dat men op die afdeling een verhaal algauw te weinig spectaculair vindt. 'Waarom zouden mensen daarin geïnteresseerd zijn, dat lezen ze toch niet.'

In sommige stadsdelen is de buurtkrant wegbezuinigd. Maar al zouden die nieuwsbrieven er zijn, zo zeggen sommige respondenten, dan worden ze slecht gelezen. Daarbij speelt dat veel bewoners geen Nederlands lezen. Een politieadviseur zegt dat je haast de hele dag met vestjes aan 'Pak het aan' zou moeten flyeren om het bewustzijn van bvt's te versterken. Of meer direct communiceren in de supermarkt. 'Praten is werk. Dat vinden politiemensen raar. Dat is niet productief. Dat zit zo ingebakken.' Een wijkteamchef wijst erop dat je goed moet weten welke problemen spelen als je een bvt opstart. Je introduceert een permanente structuur waarbij je een relatie met bewoners aangaat. Een bvt moet dus 'landen' onder de bewoners.

'Kijk, je gaat een relatie, noem het maar even een verplichting, aan met een buurt, om in veiligheid te voorzien. En dat doe je omdat er iets speelt. (...) Ik vind het een ongepaste aanname dat mensen in Nieuwendam wel ongeveer hetzelfde willen als mensen in de Van der Pekbuurt. Eerst naar de buurt kijken en vaststellen wat de opdracht moet worden. En communiceren: "hier mag u op rekenen en ons op aanspreken".'

Dezelfde wijkteamchef hecht groot belang aan de burger.

'Je moet vooral dingen doen waar de burger blij van wordt. Of dat hij gehoord wordt als hij ergens heel erg last van heeft. Dus die burger vind ik wel heel centraal. Het feit dat zij beslissen, vind ik een hele fijne gedachte. Wij zijn best arrogant met z'n allen dat we denken dat wij uitmaken wat goed is voor burgers. Volgens mij moet je veel meer naar een netwerkoverheid toe om echt weer aansluiting te vinden. Ik zou nu veel meer interactief communiceren. Ik zou veel meer gebruik maken van sociale media. Ik zou nu creatiever zijn om de wensen van de burger te duiden.'

Volgens dezelfde respondent moet je oppassen niet te veel te enquêteren. En ook bij de ouderwetse bewonersbijeenkomsten plaatst ze vraagtekens: 'Hoe serieus kan je jezelf nemen als je bij wijze van spreken weer een bewonersavond doet. Die mensen denken "die gasten zijn geschift".' Zij vindt dat de politie niet goed is in terugkoppelen naar burgers. Resultaten communiceren is niet zo'n probleem. Maar vooral ook willen horen wat zij ervan vinden. Het zou vooral een dialoog moeten zijn. 'We zien het als extra werk, maar als je het niet doet, mis je een grote kans.'

Ook andere respondenten wijzen erop dat de belangen van bewoners doorslaggevend zijn. Een ex-buurtregisseur pleit ervoor echt aandacht te geven aan de problematieken

die de buurt zelf heeft benoemd. ‘Als hondenpoep het grootste probleem is, ga je dat met zijn allen aanpakken. Wij zijn er voor de buurtbewoners. Dat is ons bestaansrecht.’ Hij is ook voorstander van een spreekuur in de wijk, liefst daar waar de ellende het grootst is. ‘Al is het maar één uur in de week, je moet er zijn. Dan hoor je verhalen wat er in de wijk echt gebeurt.’

Volgens de buurtmeester is het belangrijk om cijfermateriaal aan burgers terug te geven. De beleving kan immers haaks staan op de vermeende resultaten. ‘Dat voorkomt dat je iets te arrogant wordt, van kijk eens wat we hebben opgeknapt.’ Hij ziet bewoners als ‘vrijwillige correspondenten’ waardoor je wordt gevoed. En ook hij beklemtoont dat goed terugkoppelen niet in de cultuur van de politie zit. Een projectmedewerker meent dat er veel meer aandacht aan communicatie richting burgers besteed moet worden.

‘Neem nou eens de moeite ook bij andere mensen aan te bellen. Ik heb dat zelf altijd gedaan. Kwam ik bij iemand met klachten, ging ik ook bij de rest even aanbellen. Je hoort dit, je hoort dat. Loop die trap maar eens op. (...) En die foldertjes achterlaten. Naar de sportvereniging gaan, zoek zelf de netwerken op die er zijn. En tegenwoordig op twitter. Maar dat statische wachten tot ze komen opdagen, de koffie klaarzetten en dan met vijftien dezelfde mensen praten. Je krijgt wel een beeld maar niet het goede beeld. Dus weten wie de spelers zijn in de buurt en je eigen netwerk maken.’

Tegelijkertijd relativeert hij – en met hem veel andere respondenten – het gebruik van enquêtes. Daar komen steeds dezelfde dingen uit; en het beeld is te globaal. Toch moet je het volgens hem doen, ondanks het feit dat het een hoop werk met zich meebrengt. Je moet laten zien dat je mensen serieus neemt. Maar dat kan beter door aan te bellen, op klachten in te gaan, uitleggen wat er gedaan is, wat je wel of niet kunt doen. ‘Zet op een bord bij een winkelier wat er die week gedaan is en waar je mee bezig bent.’ Het is van belang burgers duidelijk te maken dat ze ertoe doen, waardoor ze zich veiliger gaan voelen in hun omgeving. ‘Leg je oor te luisteren, om te horen wat mensen nu eigenlijk willen. Dan heb je verbinding.’

Ook een veiligheidscoördinator mist de terugkoppeling over de resultaten naar de bewoners. ‘Wat hebben we nu eigenlijk gedaan? Dat is ook wat wij met z’n allen meer moeten leren. Laat ook je successen zien. Dat betekent ook dat je een nulmeting moet doen. Hoe is onze beginsituatie? Voor mijn part met foto’s van prullenbakken.’

Kortom, de respondenten bevestigen dat burgers het ondergeschoven kindje vormen. Ze zouden nadrukkelijker moeten worden benaderd. Tegelijk zeggen de respondenten dat het uitermate moeilijk is de brede bevolking te bereiken en dat veel bewoners ‘enquêtemoe’ zijn.

9 Kansen en mogelijkheden

In dit hoofdstuk worden een aantal kansen en mogelijkheden toegelicht. De meerwaarde van de bvt's is volgens veel respondenten duidelijk: een boost, een energiestoot aan de wijk geven. En wel doordat de bewoners zien dat de onveiligheid flink wordt aangepakt. De bvt-inspanningen vertalen zich volgens veel respondenten ook in een toename van objectieve veiligheid. Vervolgens wijst menige respondent op de kruisbestuiving: mensen van het stadsdeel en de politie ervaren het bvt als een gezamenlijke onderneming. Ook het geven van ruimte aan de professional wordt gewaardeerd: de frontliniewerkers gaan zich verantwoordelijker voelen voor hun werk.

9.1 Een 'boost' aan de wijk geven

In de meeste bvt-buurt is fors ingezet op aanhoudende overlastproblemen zoals jeugdigen die in portieken rondhangen, waarbij bewoners worden beledigd en bedreigd en zaken worden vernield. De teamleden zijn er continu tegen gaan optreden, door de jongens keer op keer aan te spreken. Hebben ze er niets te zoeken, dan krijgen ze eerst een waarschuwing en dan een verbaal. Dat is vaak een zaak van lange adem, maar volgens veel respondenten zijn de effecten groot. Sommige straten zijn helemaal opgeleefd. Tegelijkertijd kan het respect voor de politie worden herwonnen. Een wijkteamchef: 'Wij zijn de baas, niet jullie. Stap voor stap kwam het vertrouwen en daarmee ook de aangiftes.'

Sommigen beklemtonen dat het bvt een prima instrument is om het vertrouwen bij de bevolking terug te winnen en de betrokkenheid van bewoners te vergroten. Sommige respondenten zeggen dat de sociale controle weer is verstevigd of is teruggekomen. Een buurtregisseur: 'Mensen gaan denken: kom niet aan mijn buurt.' Sommige respondenten wijzen erop dat andere buurten vaak ook een bvt willen als ze zien dat een team in de naburige wijk een opleving heeft bewerkstelligd. Omgekeerd, de respondenten in Noord wijzen erop dat het opgeheven bvt in De Banne door de buurt wordt gemist. Er zijn overigens grote verschillen tussen wijken. In sommige buurten helpt het als je langs de deur gaat, dingen uitlegt en mensen bij de enquête betreft. In buurten die over minder sociale cohesie beschikken lukt dat niet. Een wijkteamchef: 'Mensen ervaren overlast en gaan echt niet de politie bellen. Dan moet het echt heel erg zijn of ze lossen het zelf op. Ze spreken de taal niet goed, dat is echt een probleem.' Niet alleen de sociale context is anders, ook de manier met omgaan met problemen. Volgens dezelfde wijkteamchef pikken bewoners in sommige buurten meer dan in andere buurten. Die mensen hebben zich andere normen eigen gemaakt. 'Gebieden als het

Makassarplein met al zijn criminele verleidingen, de vele bezoekers en passanten, vragen altijd om extra investering. Niet voor niets vindt daar preventief fouilleren plaats en er is camerabewaking.’

Een districtchef beklemtoont dat een bvt een fors middel is. Je moet niet zomaar besluiten een team in te voeren en als je het doet, moet je het team goed inbedden. Ook het budget moet geregeld zijn. Je gaat bovendien een relatie aan met bewoners die verstoord kan worden. Doel is dat een ‘stukje assertiviteit’ terugkomt bij de bewoners. Dat ze durven verwoorden wat er mis is en dat men zaken meldt.

Sommige respondenten wijzen op de broken windows-theorie. De kennis van bewoners benutten, structurele overlast, vuil en verloedering aanpakken – dat heeft in hun ogen tot gevolg dat de subjectief beleefde veiligheid toeneemt. ‘Veiligheid krijg je er gratis bij.’ Een van de respondenten: ‘Je zou ze beter “buurtorde-teams” kunnen noemen.’

De twee geïnterviewde stadsdeelvoorzitters vinden het bvt-concept ‘in principe prachtig’ en ‘fantastisch’, ook omdat op die manier inzicht kan worden verkregen in wat burgers willen. Volgens de projectcoördinator is de marketingwerking die uitgaat van contacten met de bevolking, het belangrijkste van een bvt.

9.2 Kruisbestuiving

Als bevlogen mensen in de uitvoering elkaar weten te vinden, dan komt het volgens sommige respondenten wel goed. Volgens de ex-buurtregisseur is de meerwaarde nu juist dat zowel politie als stadsdeel verantwoordelijk is. Dat zou tot een kruisbestuiving kunnen leiden waarbij politieagenten wat leren over de milieuproblematiek en mensen van het stadsdeel zicht krijgen op wat de politie doet. Er kan dan meer begrip voor elkaar ontstaan.

Een strategisch adviseur maakt erop attent dat het bvt een instrument op zich is. Het gaat bepaald niet om ‘extra handjes’. Het gaat om een gevoel van ‘wij zijn samen verantwoordelijk voor deze wijk. (...) Dan krijg je een gezamenlijke “sense of urgency”, zeg maar, en dan gaan handhavers meer initiatief nemen.’ Dus geen wisselend personeel of personeel dat eigenlijk niet wil, stelt deze adviseur, want dan krijg je dat gezamenlijke gevoel niet.

Een veiligheidscoördinator zegt dat je moet laten zien dat je er bent.

‘Handen uit de mouwen. Dat bewoners ook merken dat we iets doen. En dat ze erbij betrokken worden. Want dat is uiteindelijk het doel: hoe zorg je dat de wijk zelf weer sterk wordt en bewoners zelf weer dingen gaan reguleren die binnen hun vermogen liggen? En dat wij ons weer terug kunnen trekken en onze reguliere taken bij wijze van spreken weer kunnen oppakken.’

Ook een wijkteamchef ziet het bvt als iets gezamenlijks. Het is prettig wanneer de lijnen kort zijn en dat het bestuur van aanpakken weet. Zij gelooft in het concept bvt:

‘Dicht op de bewoners zitten, op de problematiek, zichtbaar zijn en zorgen dat de medewerkers specifiek zijn geselecteerd. Ik zou daar wel uitbreiding in willen zien. Dat meer wijkteams op deze manier gaan werken, in samenwerking met het stadsdeel.’

Soms loopt de samenwerking binnen het kernteam uitstekend. Men vult elkaar aan en er heerst een positieve sfeer. Op die manier kunnen de professionals ook van elkaar leren en krijgen ze meer inzicht in het reilen en zeilen van de twee lijnorganisaties.

De wijkteamchef:

‘Kijkend naar de veiligheidsproblematiek, daar zit altijd leefbaarheid aan vast en dan zijn we juist niet de scherpe scheidsrechter die zegt: “Sorry, dit is echt een typisch gevalletje leefbaarheid, dus dan moet u alleen even naar die ISA-mensen toelopen, want daar zijn wij niet van.” Nee, dat probleem is iets van de buurt en dus van ons.’

Volgens de buurtmeester geeft de groepsdynamiek de doorslag, waarbij er een bevoegde leider is die de anderen meetrekt. Volgens hem dien je je niet te verschuilen achter een vaste structuur. Wel moet je regelmatig vastleggen waar je staat en wat er nodig is. Het is ook de kunst elkaar regelmatig te informeren: ‘Laat weten wat je aan het uitspoken bent.’

9.3 Ruimte geven aan professionals

In sommige bvt's wordt gewerkt met particuliere beveiligers. Zowel het stadsdeel als de politie is daarover tevreden. En ook bewoners zijn doorgaans enthousiast over de beveiligers. Een van de veiligheidscoördinatoren: ‘Sterke jongens. De mensen vragen steeds wanneer ze weer terugkomen.’

Zoals eerder gezegd, veel hangt af van de juiste personen. De districtchef: ‘De bvt's in Oost zijn succesvol onder andere vanwege de gretigheid van het stadsdeelbestuur. Ook de veiligheidscoördinator is daar goed aanspreekbaar. De buurt moet het ook hebben van huismeesters, mensen die zich extra inzetten.’

Een wijkteamchef beklemtoont dat je ruimte moet geven aan professionals:

‘Als je zegt dat je gelooft in het concept van de professional, de frontlijn die het doet, dan moet je ook af en toe je tong afbijten en de vraag maar niet stellen. En zeggen: “Oké professional, als u mij nu iets vraagt wat misschien onlogisch lijkt, dan ga ik u toch faciliteren daarin, want het zal wel nodig zijn”.’

De winst van een bvt zit er volgens haar in dat alle betrokkenen zich verantwoordelijk gaan voelen voor het totaal. 'Dat betekent dat je mensen niet lastig valt met management, moeilijke verhalen en subsidies. Want dat hindert en neemt goede energie weg.' De kunst is het bvt niet te ingewikkeld te maken. Niet toestaan dat een wirwar van belangen in het bvt tot uiting komt.

Ze spreekt lovend over de professional: laat het aan de uitvoerders over. Niet op alles willen sturen 'want dan krijg je troep'. Laat professionals zeggen wat nodig is, benut hun kennis en ervaring, en laat managers faciliteren. Hou het simpel en laat professionals doen waar ze goed in zijn, namelijk 'dienstbaarheid aan de burger'.

Niet elke buurtregisseur is geschikt om een bvt te trekken. Je moet dus wel de juiste professionals kiezen. Beslissend is: geloof je in samenwerking? Zo niet, dan wordt een bvt een blok aan je been. De wijkteamchef zegt dat je vooral in de beginfase een slinger moet geven aan het proces. Dat betekent ook dat de politie oneigenlijke taken op zich neemt en bij mensen aanbelt of bij wijze van spreken achter een vuilnisbak gaat staan. 'Wij als bvt zijn er voor u.'

Een beleidsmedewerker van OOV sluit op voorgaande aan. De meerwaarde van een bvt is dat een groep mensen zich bindt aan een probleem. 'Het gebied wordt van jou, dat probleem wordt van jou, dus je betrokkenheid wordt groter.' Dus focussen is van belang. Tegelijkertijd moet een bvt bestuurlijk ingebed zijn. Hij acht een bvt geen nieuwe organisatie; het gaat eerder om een vorm van samenwerking. Met een organisatie krijg je al gauw ballast. Je moet jezelf ook weer overbodig kunnen maken.

Je moet volgens hem kunnen inspelen op de noden en klachten van de burger; als je die kunt oplossen is dat 'de beste reclame voor een bvt'. Vervelende mensen aanspreken is het moeilijkste wat er is bij wijze van spreken. Het is een vak. De beste handhavers moeten daarom worden opgenomen in een bvt, niet de mensen die men min of meer heeft afgeschreven. 'Het is ook de smoel van je organisatie als je die contacten met de bewoners eenmaal hebt. Dan moet je mensen hebben die dat ook kunnen.'

10 Conclusies en aanbevelingen

Voordat de conclusies worden besproken, plaatsen we eerst enkele kanttekeningen bij het uitgevoerde onderzoek. Zoals eerder vermeld kon het proces van samenwerken in dit onderzoek niet op gelijkvormige wijze getoetst worden, onder andere omdat ieder team in de praktijk zijn eigen nuances heeft aangebracht en het stappenplan op uiteenlopende wijze is benut. Daarbij speelt ook dat de overlastproblematiek per buurt sterk verschilt.

Op grond van dit onderzoek kan weinig over de effectiviteit van de teams worden gezegd. Echter, een nadeel van onderzoek naar de mate van doelbereiking is dat doorgaans slechts een beperkt deel van de beleidspraktijk inzichtelijk kan worden gemaakt. In dit onderzoek ging het erom breed zicht te krijgen op de kansen en knelpunten in de samenwerking, waarbij niet geschroomd is ook te reflecteren op lastige contextuele factoren als organisatieculturen.

Duidelijk is dat frontliniewerk in buurten met veel (overlast)problemen niet kan worden gereduceerd tot standaardinterventies. Die problemen zijn meerduidig en gelaagd en hebben betrekking op meerdere groepen. De interventies lopen sterk uiteen en afhankelijk van de context kan het optreden zeer uiteenlopende effecten sorteren. Men spreekt dan ook over ‘ongetemde beleidsproblemen’ die überhaupt moeilijk in kaart te brengen zijn (Van Twist & Verheul, 2009; Vlek, 2010).

Een mogelijke tekortkoming van dit onderzoek is de selectiebias: omdat veel respondenten te maken hebben gehad met bvt's die – om welke reden dan ook – slechts tijdelijk hebben gefunctioneerd, zijn negatieve meningen ten aanzien van samenwerking veelvuldig geuit. Daarbij zij opgemerkt dat er weinig mogelijkheden waren om te komen tot een meer heterogeen samengestelde onderzoekspopulatie die maximale variatie van gezichtspunten had kunnen waarborgen.

10.1 Conclusies

Bvt's worden ingezet in wijken waar de veiligheid en leefbaarheid flink zijn verstoord. De teams pakken problemen aan die door de bewoners geprioriteerd zijn. Doel is te zorgen dat bewoners zich veiliger voelen en hun verantwoordelijkheid weer durven oppakken.

In dit onderzoek zijn twee bvt's beschreven die actief zijn in de Van der Pekbuurt en de Oosterparkbuurt. Het gaat om vlot lopende teams met energieke buurtregisseurs aan het roer. De teams lijken erin te zijn geslaagd om overlastproblemen aanzienlijk terug

te dringen, hoewel het laatstgenoemde team nog niet zo lang operabel is. Mede omdat beide teams zich nadrukkelijk in de openbare ruimte manifesteren, overlast en vervuiling fors aanpakken en daarbij voortvarend te werk gaan, doen zich soms spanningen en conflicten voor met de betrokken lijnorganisaties.

In de eerstgenoemde wijk zijn politiemensen er gewend aan geraakt dat de beveiligers op het politiebureau hun thuisbasis hebben. Beide groepen gaan als collega's met elkaar om. Assistentie op straat is er binnen een mum van tijd. Het team is goed geïnstrueerd, en zit vooral op forse overlast, waaronder problematische jeugdgroepen. Het Oosterpark-team bestaat uit politiemensen en gemeentelijke toezichthouders. Na aanvankelijke problemen bij de selectie (ontbreken profilering) zijn de teamleden goed geïntegreerd geraakt. Het stadsdeel is gemotiveerd om het team te ondersteunen.

Wat de knelpunten op het operationele niveau betreft is het volgende van belang. Niet alle teams gaan volgens het stappenplan te werk. Sommige respondenten menen dat de leidraad niet geschikt is voor de praktijk. Anderen benadrukken dat het erom gaat 'goede mensen' binnen de teams te krijgen. Binnen het frontlijnwerk geven gemotiveerde teamleden de doorslag. Je kunt in hun ogen dus bepaald niet alleen sturen op randvoorwaarden.

Sommige buurtregisseurs slagen er niet in een bvt goed op poten te zetten. De één ziet het team als een doorkruising van de reguliere werkzaamheden, een ander voelt zich geen projectleider die de blokkades binnen de lijnorganisaties moet zien te doorbreken. Nog een ander vindt dat het bvt een keurslijf is of heeft weinig vertrouwen in het stadsdeel. De ene buurtregisseur kan goed leidinggeven en coachen, de ander kan dat minder goed. Veel hangt af van de individuele persoon die iets in beweging kan zetten. Lang niet elke buurtregisseur is dus geschikt om een bvt te trekken. Het kost veel moeite om de juiste professional op die plek te krijgen. Er wordt veel van deze personen verwacht: naast een volhardende instelling ook veel assertiviteit om 'bureaucratische blokkades' te kunnen slechten. Buurtregisseurs die tevens als bvt-trekker willen en kunnen opereren, lijken dan ook schaars te zijn. Indien een buurtregisseur zich hard maakt om een team met gemotiveerde mensen samen te stellen, is er al een goede basis. De kunst is een goed kernteam te formeren dat compleet is en dat daadwerkelijk op straat te vinden is.

De toezichthouders van de gemeente zijn doorgaans niet gewend om agressieve overlastgevende personen aan te spreken of aan te houden. Velen hebben geen animo die politieke taken te verrichten of eigen te maken. Beveiligers van particuliere bedrijven zijn er vaak beter toe in staat. Toezichthouders komen beter tot hun recht als het gaat om de aanpak van milieu- en verkeersovertredingen. Hoe dan ook, het selecteren van goede personen is een eerste vereiste.

Het is soms moeilijk om een compleet team op de been te krijgen, mede omdat toezichhouders inflexibele roosters hebben. Soms wordt toezichhouders geen onderdak geboden binnen het politiebureau.

Van belang is dat er tijdens het alledaagse werk verbinding met de buurt wordt gemaakt. De handhavers lijken meer contacten met burgers te hebben dan politiemensen, omdat ze ook daadwerkelijk in de wijk aanspreekbaar en bereikbaar zijn. Veel kernteamleden wijzen op het belang van het vergaren van informatie waar opsporing verder mee aan het werk kan. Opmerkelijk is dat sommige buurtregisseurs hun handhavers als bvt zien, waarvan ze zelf geen onderdeel uitmaken. Ze voelen zich meer iemand die aanstuurt.

Frontlijnwerk staat of valt met verantwoording nemen en afleggen, zichtbaar maken wat gedaan is, en op de koop toe nemen dat er conflicten met de betrokken lijnorganisaties kunnen ontstaan. Je moet zoals dat heet 'durven escaleren': indien nodig de zaak opspelen en niet met 'nee' genoegen nemen.

Voor wat betreft samenwerking op managementniveau kan het volgende worden geconstateerd. Het bvt is een nieuw lichaam dat zich binnen bestaande organisaties moet invechten. Dat brengt veel puzzelen en worstelen met zich mee. Er is weinig vaste structuur voorhanden. Het vergt veel pionieren en uitproberen. Met vallen en opstaan leren.

De betreffende chefs en hoofden bij de politie en het stadsdeel zijn niet altijd goed op de hoogte van bvt-ontwikkelingen. Tegelijkertijd heeft het middenmanagement vaak moeite met faciliteren en houdt het graag vast aan het gangbare beleid. Stadsdeelrespondenten menen vaak dat de politie te veel op eigen houtje opereert, zonder goed overleg te voeren. Omgekeerd wijzen veel politiemensen erop dat het management van het stadsdeel weinig flexibel is en met de rug naar de wijkproblemen toe staat.

Er is in sommige opzichten sprake van botsende organisatieculturen: de politie heeft de neiging te forceren en op urgente buurtproblemen 'af te vliegen'; het stadsdeel is primair gericht op het interne bedrijfsproces. De politie is van nature meer uitvoeringsgericht en zit meer met de haarvaten in de wijk. De stadsdelen lijken meer moeite te hebben om het bvt-werk binnen de eigen organisatie in te passen. Na de reorganisatie van de stadsdelen is het soms onduidelijk hoe verdere afstemming zou moeten plaatsvinden; bvt-zaken krijgen dan geen prioriteit.

Beide organisaties lijken niet goed toegerust voor het ondersteunen van nieuw ingevoerde frontlijnteams. Men is gewend dat aansturing vanuit de eigen lijnorganisatie plaatsvindt. Duidelijk is dat de bvt-trekkers binnen hun eigen organisatie hard moeten knokken om samenwerking voor elkaar te krijgen.

De bvt's worden niet altijd adequaat begeleid door wijkteamchefs en districtchefs. Sommigen lijken ook weinig bekend te zijn met de in de leidraad verwoorde methodiek. De leidinggevende politierespondenten onderschrijven wel de broken windows-filosofie: ook de aanpak van leefbaarheid behoort tot de politietaken. Opmerkelijk is

dat een aantal stadsdeelrespondenten meent dat bvt's er primair zijn voor de veiligheid en dat politiemensen zich niet moeten bezighouden of bemoeien met de aanpak van vuil.

De conclusie van het DSP-onderzoek (Sikkema et al., 2009) dat op beleidsniveau de samenwerking moeizamer verloopt dan op de werkvloer, wordt in dit onderzoek bevestigd. Daarbij zij aangetekend dat samenwerking binnen de lokale veiligheidszorg onvermijdelijk afstemmingsproblemen met zich meebrengt (Terpstra & Kouwenhoven, 2004; AEF, 2006; Pröpper et al., 2004). Dat is nu eenmaal eigen aan het samenbrengen van uiteenlopende partners met andere belangen, middelen en expertise. Niettemin, binnen bvt-verband is samenwerking ook op beleidsniveau van de grond gekomen en er vindt een leerproces en een verdere doorontwikkeling van de gezamenlijke aanpak plaats.

Wat kunnen we concluderen ten aanzien van de bewoners? Afgaande op de indrukken van de respondenten reageren bewoners doorgaans uitermate positief wanneer een team acties onderneemt. Dat geldt voor alle wijken waar de teams operabel zijn of operabel waren, ondanks de haperingen in de onderlinge samenwerking. Van groot belang is dat bewoners weer vertrouwen krijgen in de overheid en zaken gaan melden. Als het gaat om communicatie richting burgers bevestigen veel respondenten dat burgers nadrukkelijker zouden moeten worden benaderd en uitgenodigd. Beseft wordt dat de relatie die je aangaat met bewoners ook verstoord kan worden. Tegelijkertijd zeggen de respondenten dat het moeilijk is de bredere bevolking te bereiken en dat de bewoners 'enquêtemoe' zijn. Wat betreft terugkoppeling van resultaten naar bewoners wordt er niet altijd adequaat gerapporteerd en werken de partijen wel eens langs elkaar heen. Sommigen zijn terughoudend ten aanzien van het betrekken van actieve burgers. Dat zou het overleg te ingewikkeld maken. Of men geeft aan reeds voldoende inzicht te hebben in de overlastproblemen. De informatie van bewoners is dan hooguit aanvullend. Er lijkt wat dat betreft weinig recht te worden gedaan aan het uitgangspunt van actieve wederkerigheid.

Ten slotte de kansen en mogelijkheden. Het draagvlak voor bvt's is zeer zeker aanwezig. Alle partijen, ook bewoners, zien nut en noodzaak van een bvt-aanpak, vooral in de zware wijken: intensief handhaven (zichtbare acties en soms veel verbaliseren) en vertrouwen bij de betrokkenen terugwinnen. De bvt-formule lijkt een adequate strategie om het veiligheidsgevoel van bewoners te vergroten. Er komt een 'stukje assertiviteit' terug bij de bewoners. Ze durven te verwoorden wat er mis is en zaken te melden. Dat alles kan een boost, een energiestoot aan de wijk geven.

Een belangrijke conclusie – en dat is bepaald geen verrassing in het frontlijnwerk (zie Van den Brink et al., 2012) – is dat personen de samenwerking maken of breken. Van belang is wat een wijkteamchef verwoordde: je moet in samenwerking geloven. Zo

niet, dan wordt het team een blok aan je been. Als samenwerking lukt, kan er een synergetische kracht van uitgaan die de betrokkenen meetrekt.

Volgens de respondenten is speelruimte geven aan professionals een belangrijke voorwaarde. Managers en afdelingshoofden zouden afstand moeten nemen van de neiging om erbovenop te zitten. Je moet ook als één team handelen en dat betekent bijvoorbeeld dat de politie leefbaarheidstaken op zich neemt, bij mensen thuis aanbelt of bij wijze van spreken achter een vuilnisbak gaat staan. ‘Wij als bvt zijn er voor u.’ Beide organisaties willen in de toekomst bvt’s blijven benutten.

Met deze inzichten in het achterhoofd kan de hoofdvraag van dit onderzoek worden beantwoord. In sommige kernteams verloopt de samenwerking adequaat en conform de doelstellingen, andere teams lukt het niet een compleet team op poten te zetten. Belangrijkste factor voor slagen is de aanwezigheid van een energieke buurtregisseur die nadrukkelijk als projectleider en kartrekker fungeert. Dergelijke gangmakers staan lang niet altijd klaar.

Op middenmanagementniveau verloopt de samenwerking menigmaal stroef, ook als het goed functionerende kernteams betreft. Belangen lopen soms ver uiteen, manieren van werken en communiceren verschillen en de neiging om op vertrouwde ingesleten routines terug te vallen is groot. Maar ook dan kunnen gemotiveerde en standvastige teamleiders ervoor zorgen dat mensen binnen de lijnorganisaties hun medewerking verlenen.

10.2 Aanbevelingen

Op basis van het voorgaande, maar ook op basis van de inzichten die tijdens een expertmeeting met bvt-betrokkenen zijn verwoord (het verslag van die meeting is in de bijlage opgenomen), brengen we de volgende aanbevelingen onder de aandacht:

- 1 Het opzetten van een team vergt veel energie. Het is raadzaam er niet aan te beginnen als men niet helemaal doordrongen is van de noodzaak. Niet iedereen kan of wil het oprichten en in stand houden van een buurtveiligheidsteam realiseren.
- 2 Indien men kiest voor deze vorm van frontlijnsturing, moet men de consequentie aanvaarden dat uitvoerders relatief autonoom zijn. Het mandaat gaat naar de uitvoering. Managers en uitvoerders moeten resultaatgericht kunnen werken en zouden zich hieraan gecommitteerd moeten voelen.
- 3 *Best persons* staan voorop: energieke personen die verbinding kunnen maken met de wijk en de bewoners. Dat betekent dat hun aanpak centraal staat en dat bij gevolg meer op outcome gestuurd dient te worden.
- 4 Van belang is over een compleet en vooral stabiel handhavingsteam te beschikken. Handhavers zijn geen ‘poppetjes’ die willekeurig vervangen kunnen worden. Juist de handhavers hebben veelvuldig contact met de bevolking.

- 5 Politie en stadsdeel zouden doordrongen moeten zijn van het bvt-belang. Als een wijk prioriteit krijgt met een bvt-aanpak, dan zouden de daaraan gerelateerde afspraken ook daadwerkelijk moeten worden nagekomen, ook al zou dat ten koste gaan van andere aanpakken of meer generieke taken.
- 6 Wederkerigheid geldt op alle niveaus: horizontaal en verticaal, zowel op de werkvloer van de uitvoering als op managementniveau. Het gaat om wederkerigheid in alle geledingen, dus ook bijvoorbeeld tussen een wijkteamchef en een buurtregisseur.
- 7 Ook als het gaat om communicatie met bewoners is wederkerigheid cruciaal. Van belang is dat men over en weer informatie deelt en dat men elkanders verwachtingen duidelijk uitspreekt.
- 8 Het verdient de voorkeur burgers persoonlijk te benaderen; probeer degenen erbij te betrekken die echt willen en zorg dat er voldoende doorstroom is. Er zou daarbij meer gebruik gemaakt kunnen worden van bestaande overlegvormen en best practices en van de expertise van de woningbouwcorporaties.

Los van deze aanbevelingen dient te worden beseft dat frontlijnwerk altijd het gevaar loopt averechtse effecten voort te brengen indien de verwachtingen die bij de betrokken partijen en burgers zijn gewekt niet waargemaakt worden.

11 Bredere discussie

Zowel voor het stadsdeel als voor de politie is het soms moeilijk los te komen van ingesleten handelingspatronen. Dan lijkt een ‘business as usual’-benadering te overheersen. Niettemin: het buurtveiligheidsteam kan de wijk ook een ‘boost’ geven en het streven naar leefbaarheid in een stroomversnelling brengen. Het kan dan ook lonen om de potentiële opbrengsten van de bvt-strategie aan een nadere beschouwing te onderwerpen. We plaatsen de bvt-formule in dit afsluitende hoofdstuk daarom binnen een breder perspectief. Welke aspecten van de bvt-formule zouden al dan niet meer aandacht verdienen?

11.1 De bvt-leidraad: onvoldoende benut

In het voorgaande is erop gewezen dat sommige respondenten niet (meer) goed op de hoogte zijn van het bvt-stappenplan en de methodiek zoals beschreven in de leidraad. Gevraagd naar de betekenis van het bvt-beginsel ‘actieve wederkerigheid’ beginnen veel respondenten wazig te kijken. In een aantal gevallen hebben de trekkers naar eigen inzichten het bvt op de rails gezet. De opbouw van het team en het vaststellen van het plan van aanpak lijken soms improviserend tot stand te zijn gekomen. Soms is de weg van de minste weerstand bewandeld: ‘we doen het al’, ‘we hebben genoeg contacten’ en ook ‘we nemen het er wel bij’. Het team in de Oosterparkbuurt heeft de leidraad overigens intensief benut. Men bleek er goed mee uit de voeten te kunnen. Niettemin, iedere teamleider lijkt op een eigen manier vorm te geven aan het samenwerkingsproces.

De vraag doet zich voor of je een nieuwe strategie kunt laten landen wanneer de ontworpen methodiek onvoldoende wordt benut. In Londen, waar de SN-teams centraal zijn uitgerold, is het volstrekt vanzelfsprekend dat het *7-steps program* in iedere wijk wordt geïmplementeerd. In de Key Individual Networks vindt maandelijks operationeel overleg plaats met sleutelpersonen, onder wie veel burgers. Waarmee overigens niet gezegd is dat de implementatie van de SN-teams in Engeland vlekkeloos is verlopen (zie hoofdstuk 2).

De leidraad bevat hoofdzakelijk praktische adviezen. Het gaat om handvatten, niet om het opleggen van een rigoureuze na te volgen traject. Niettemin biedt de leidraad structuur waarop je kunt terugvallen. Welke voorwaarden zijn in welke fase van belang? Sommige van de hiervoor genoemde problemen hadden wellicht kunnen worden voorkomen door het beter benutten van de leidraad. Omgekeerd, het terzijde leggen van het stappenplan kan tot onduidelijkheid en opportunisme leiden. Het draagvlak

voor de teams kan worden verzwakt, bijvoorbeeld doordat aanspreekpunten binnen lijnorganisaties onvoldoende worden betrokken of er niet op geattendeerd worden dat van hen een bijdrage wordt verlangd. Idealiter zou de wijkteamchef op basis van de leidraad regelmatig kunnen checken welke vorderingen zijn gemaakt. Bijvoorbeeld: welke inspanningen zijn verricht om de communicatie met burgers te verbeteren? Ook de tussenrapportages zijn van belang. Leidinggevendenden zouden daarbij kunnen doorvragen om de teamleden te stimuleren andere werkwijzen te beproeven of zaken (nog) beter aan te pakken.

11.2 Wederkerige communicatie?

We wezen er al op: de beoogde wederkerige communicatie met bewoners is niet goed uit de verf gekomen. Nadat de drie overlastthema's zijn vastgelegd, bepalen de professionals in feite de agenda en nemen het voortouw bij het nader afbakenen van de aanpakken. Daarbij speelt ook dat burgers niet gewend zijn te reflecteren op plannen van aanpak. Zij beperken zich meestal tot het geven van informatie over overlastlocaties. In het reguliere bvt-overleg participeren weinig burgers. Een al te actieve inmenging van bewoners met de aanpak van overlastproblemen wordt soms ook niet op prijs gesteld. Sommige buurtregisseurs willen het overleg overzichtelijk en zakelijk houden. Dat laatste zien we herhaaldelijk binnen de buurtregie, ook als er geen bvt's worden ingezet. Van Caem stelde onlangs in haar proefschrift vast dat er geen gelijkwaardige verhouding tussen politie en burgers in de Amsterdamse buurtregie bestaat. Ondanks de toegenomen laagdrempeligheid blijft er een kloof bestaan tussen politie en actieve burgers. De actieve burger wordt gewoonlijk als informant gezien, niet als partner. Er is sprake van communicatief eenrichtingsverkeer (Van Caem, 2012; ook Terpstra, 2008). Dat heeft mede te maken met het feit dat buurtregisseurs minder tijd voor burgercontacten kunnen vrijmaken en steeds meer uiteenlopende taken verrichten. Sommige buurtregisseurs zien actieve burgers ook als lastposten waarmee je beter geen contact kunt hebben.

Overigens is dat ook in Engeland het geval. Veel politiemensen die binnen *safer neighbourhood teams* werkzaam zijn, blijken niet op de hoogte van de doeleinden van *reassurance policing*. Er is lang niet altijd begrip voor de tendens dat bewoners de richting van het lokale politiewerk bepalen. Vaak krijgen meetbare prestaties voorrang. Het reactieve 'crime management' blijft dominant en het is 'business as usual'. *Reassurance policing* is in veel opzichten 'lost in translation' (Herrington & Millie, 2005).

Politiemensen neigen er 'van nature' toe bewoners hoofdzakelijk als informanten te zien (Terpstra, 2008; Van Caem, 2012). Ook in de bvt's is het moeilijk voorbij die reflex te komen en burgers daadwerkelijk als partner te betrekken (hoewel er in sommige teams veel geïnvesteerd is in samenwerking met burgers). Voor de politie lijkt het nog altijd vanzelfsprekender je op stevige incidenten te werpen waarbij probleemgericht werken en samenwerking met burgers niet aan de orde zijn. Als het hierover

gaat is er ook expliciete weerstand: ‘We gaan toch niet doen wat burgers zeggen!’ Een nieuwe strategie roept uiteraard per definitie weerstand op. Maar wat betreft de bvt’s is het moeilijk om precies te achterhalen wat de bronnen zijn van de weerstand tegen wederkerige communicatie. Nader onderzoek lijkt daarvoor geboden.

Nota bene, dat alles neemt niet weg dat de meeste bewoners bekend zijn met de bvt’s en dat velen zeer enthousiast zijn over de bijdrage van de bvt’s aan de ‘herovering’ van de publieke ruimte.

11.3 Spanning tussen management en frontlijnwerk

Ook voor het stadsdeel spreekt samenwerken met burgers niet altijd vanzelf. Beseft wordt dat burgers mondig zijn en dat hun eigen verantwoordelijkheid benut moet worden, maar binnen een ambtelijke organisatie is er primair interesse voor het interne management en de programmering. Voor het stadsdeel is het haast een ‘tweede natuur’ zich te vereenzelvigen met het beleidsproces. Het frontlijnwerk van het bvt lijkt daaraan ondergeschikt te zijn.

Binnen frontlijnonderzoek wordt herhaaldelijk gewezen op problemen van inflexibiliteit en stroperigheid binnen lijnorganisaties. In het onderzoek van Hartman en Tops dat in Amsterdam-Noord verricht is (2007), wordt geconstateerd dat het in beweging krijgen van lijnorganisaties moeilijk is. Er heerst een soort ingebakken traagheid, terwijl iedereen op het oog wil meewerken en zijn best doet (2007, p. 29). Ambtelijk leidinggevendenden hebben weinig speelruimte; in feite bestaat er een ‘soort organisatorisch vacuüm om frontlijnactiviteiten aan te sturen’. Steeds is er de verleiding om frontlijnwerk zodanig te laten aansluiten op de beleidsmatige inrichting van de organisatie dat die het wint van het ‘inrichten van het doen’ (2007, p. 49).

Binnen deze institutionele logica, zo kan men redeneren, wordt het ondersteunen van bvt’s al snel beschouwd als strijdig met de doeleinden van de eigen organisatie. Maar paradoxaal genoeg worden de bvt’s door de stadsdelen ook omarmd: de bvt’s zijn zichtbaar en zitten boven op problemen.

Het antwoord van Hartman en Tops is: erken dat de frontlijnprofessional uniek en onmisbaar is. Mede op grond van hun Rotterdamse onderzoek naar stadsmariniers omschrijven ze frontlijnwerkers als ‘vrijbuiters’ en ‘losgeorganiseerde aanjagers’. Die termen zijn soms adequaat, maar kunnen ook als een romantisering van het frontlijnwerk worden uitgelegd. Want in realiteit kampen de ‘vrije jongens’ van het frontlijnwerk met veel problemen en wordt er veel doorzettingsvermogen vereist. Werken op de frontlijn is afmattend en je moet je bestaansrecht iedere keer weer bevechten.

Volgens Tops (2007, p. 13) is het stadsdeel, vergeleken met de politieorganisatie, minder goed in staat om flexibel te werk te gaan. Binnen de gemeente is de gerichtheid op B en W sterker dan de gerichtheid van politiemensen op de korpsleiding. Tegelijkertijd is er binnen de politie meer ruimte voor de ‘situationele logica’ van de uitvoering.

Voor politiemensen zijn eigen oordeelsvorming en individuele verantwoordelijkheid levendig en betekenisvol; op cruciale momenten kan de politiemann of -vrouw niet wegkruipen achter anderen. Wegkijken kan niet; gemeenteammbtenaren mogen daarentegen uitstellen of doorschuiven. Er is volgens Tops dan ook meer intrinsieke motivatie voor het politiewerk vereist. Zo beschouwd is een bvt inderdaad meer een 'politieding'. Maar is de politieprofessional wel zo daadkrachtig als Tops veronderstelt? Omdat politiemensen relatief weinig op straat werken en vanuit het bureau meer informatie-gestuurde taken zijn gaan verrichten, is 'wegzetten' van problemen een vast onderdeel geworden van het politiewerk, ook of juist binnen de buurtregie (Terpstra, 2008; Van Caem, 2012). Binnen het kader van het 'terug naar de kerntaken' wordt van politiemensen ook verlangd om zaken over te dragen aan andere organisaties, zoals opvanghuizen of bemiddelingsdiensten, zodat zij zelf geen verdere bemoeienis meer hebben bij de afwikkeling van specifieke problemen in de publieke ruimte.

11.4 Het kernteam: taken verdelen?

Veel respondenten oordeelden kritisch over de samenwerking binnen de teams. Dat roept de vraag op of een striktere taakverdeling tussen politiemensen en toezicht-houders wenselijk zou zijn. Hoe zou het kernteam idealiter samengesteld kunnen worden? Zoals uiteengezet, de afstemming over het kernteam brengt regelmatig irritaties met zich mee. Bovendien achten sommige respondenten het vermengen van taken binnen het kernteam problematisch: de politie moet vuilnisacties op zich nemen en de gemeentelijke toezichthouders moeten lastige jongeren aanhouden. Die integratie van werkwijzen vereist veel flexibiliteit en lenigheid van geest en lijkt meer dan eens ten koste van effectief optreden te gaan.

Aangegeven is dat veel toezichthouders problemen hebben om agressieve burgers aan te spreken; de door de gemeente ingehuurde beveiligers hebben dat doorgaans beter onder de knie. Voorts is geconstateerd dat politiemensen en toezichthouders op straat vaak gescheiden optreden. Een van de redenen daarvoor is dat toezichthouders in de ogen van politiemensen over te weinig vaardigheden beschikken.⁴ Nu gaan er veel stemmen op om toezichthouders bij te scholen, vooral als het gaat om de-escalatie en aanhoudingstechnieken. De beroepsgroep zou weerbaarder moeten worden gemaakt. Dat is ook het beleid van de gemeente.

Sommige respondenten die in dit onderzoek zijn bevraagd, plaatsen daar vraagtekens bij. Zij wijzen erop dat die bijscholing niet volstaat. Die geeft geen garantie

4 Zie ook het onderzoek van Van Steden en Bron (2012) naar gemeentelijke handhavers in Amsterdam. Sommige politiemensen wensen niet samen met gemeentelijke toezichthouders op te trekken tijdens het surveilleren. Zie ook Engels onderzoek van Foster en Jones (2010): veel politiemensen verzetten zich tegen 'mixed patrols' en benadrukken gescheiden verantwoordelijkheden.

dat toezichthouders agressieve situaties kunnen managen. Velen zijn niet gemotiveerd om moeilijke jongeren aan te spreken. Volgens een van de politierespondenten zitten er ook weinig 'straatvechters' tussen die achter de hangjeugd aan kunnen en dat los je volgens hem niet met een cursus op. 'Het gaat om sociale vaardigheden. Die leer je mensen niet zo gemakkelijk aan.' De vraag is dus of de kwaliteit überhaupt wel omhoog kan, althans in termen van de-escaleren en aanhouden.

Mede daarom ligt misschien een tweedelig kernteam waarin politiemensen en toezichthouders gescheiden opereren in de rede. De formule van de Rotterdamse projecten Buurt Bestuurt (zie daarover Van Stokkom et al., 2012) is daarop afgestemd. Binnen een samenwerkingsverband op buurtniveau neemt zowel stadstoezicht als de politie meer werk op zich: maandelijks krijgen bewoners van iedere organisatie 200 extra uren beschikbaar; de bewoners geven aan welke problemen binnen die 200 uur moeten worden aangepakt. Vergeleken met het Amsterdamse kernteam kan het een voordeel zijn dat politiemensen en toezichthouders ieder hun eigen taken vervullen en tegelijkertijd ieder de door bewoners benoemde problemen aanpakken: enerzijds veiligheid, anderzijds schoon en heel. Toegepast op de bvt's zou dat betekenen dat het kernteam wordt opgesplitst in een veiligheidsgericht politieteam en een schoon & heel gericht toezichtteam. Beide teams zouden flexibel op straat kunnen zijn, ook 's avonds en in de weekends. Uiteraard blijft er binnen deze aanpak veel afstemming noodzakelijk en blijven beide organisaties op elkaars informatie en ondersteuning aangewezen.

Binnen dit perspectief wringt het dat de bvt's uitsluitend op overlastproblemen zijn gericht, niet op criminaliteit. De Engelse SN-teams en de Rotterdamse Buurt Bestuurt-teams richten zich op beide probleemgebieden. Indien ook vormen van criminaliteit zouden worden aangepakt binnen de bvt's (wat in zekere zin al het geval is, denk onder andere aan de aanpak van alcoholverslaafde zwervers en 'half-criminele' jeugdgroepen) zou het wellicht makkelijker tot een werkverdeling kunnen komen. Dat zou ook de kritiek vanuit de stadsdelen dat de politie zich vooral dient te richten op veiligheid, kunnen ondervangen. Bovendien sluit dat aan op de 'nieuwe' arbeidsverdeling die de laatste jaren is ontstaan tussen het bestrijden van criminaliteit door de politie en het terugdringen van overlast, verloedering en kleine vergrijpen door gemeentelijke handhavers (Van Steden & Bron, 2012).

Een verwant discussiepunt is de vraag of de teams tijdelijk of structureel ingezet dienen te worden. Sommige respondenten zijn van mening dat bvt's een tijdelijke opdracht vervullen. Als orde en rust in de wijk zijn teruggekeerd, kan het team in principe worden ontbonden. Het is de vraag of die zienswijze overtuigt. Misschien vanuit instrumenteel oogpunt wel. Afhankelijk van de ontwikkelingen binnen de veiligheidsindex worden de teams al dan niet ingezet.

Vanuit het perspectief van institutionalisering ligt het anders (Van Stokkom & Toenders, 2010). Zoals een van de wijkteamchefs zei: je gaat een (duurzame) verbinding aan, een verplichting. Je wekt verwachtingen onder burgers. Stel dat de overlast na de

ontbinding van een buurtveiligheidsteam weer terugkeert. Dat kan ten koste gaan van het vertrouwen in de politie en de gemeente. Vanuit een institutioneel perspectief gaat het om de opbouw van een positief wijkgevoel en het versterken van het zelfregulerende vermogen van burgers. Dan ben je aangewezen op vaste gezichten, een vast spreekuur, vaste rugdekking voor burgers, vaste zakgeld- en klussenprojecten, enzovoort. Een structurele verankering – zoals het geval is met de SN-teams in Londen – ligt dus meer voor de hand. Wil men een duurzame verbinding met bewoners leggen, dan is dat zelfs een absolute vereiste. Dat noopt uiteraard nog niet tot een beleid om in alle wijken teams in te stellen (zoals in Londen het geval is).

11.5 Heroveren van de publieke ruimte

Het kernidee achter de bvt's is simpel: door intensief toezicht de openbare ruimte zien te heroveren, op het vuil, de overlast en de wanorde, en vooral op hinderlijke en half-criminele groepen die de publieke ruimte bezetten. Het succes ligt voor het grijpen: de bevolking in de betreffende buurten juicht het toezicht van harte toe. Het gaat om potentieel zeer effectieve heroveringsteams, die ten onrechte wel eens 'soft' worden genoemd. Alleen al de wijze waarop in de Van der Pekbuurt en de Oosterparkbuurt wordt gehandhaafd wijst op het tegendeel.

Toezicht heeft een afschrikkend effect. Daders vermijden locaties waar professioneel toezicht bestaat en wijken uit naar locaties die meer gelegenheid bieden. Zichtbare controle op straat is kennelijk voldoende voor gedragsverandering. Van geïnformeerde professionals gaat dus een preventieve werking uit.⁵

Probleem is uiteraard dat de 'bonus' van afschrikking zich alleen voordoet gedurende perioden van (intensieve) controle en in de korte periode daarna. De voordelen van intensief toezicht lijken snel te verdampen als de handhavingsinspanningen wegvallen (Van Stokkom, 2005). Met andere woorden, als je stopt met toezicht heb je de overlastproblemen snel weer terug. Je moet er dus mankracht op blijven zetten.

Met de invoering van bvt's is beoogd *reassurance* te bieden en het vertrouwen van burgers te winnen. Wat vinden burgers belangrijk? Hoe hun angstgevoelens verminderen? De feitelijke bvt-strategie heeft echter veel weg van *hot spot policing*. Binnen die strategie worden de handhavingsinspanningen gericht op specifieke geografische locaties met een aanhoudend hoge concentratie van criminaliteit en/of overlast (zie Versteegh et al., 2010; Van Dijk et al., 2011). Ook nu geldt: "business as usual". Voor politiemensen is het vanzelfsprekend met de stok achter de deur te werken. Al te vertrouwde

⁵ Volgens Engels onderzoek (Paskell 2007) gaat er van de aanwezigheid van community support officers een afschrikkend effect uit. Veel jongeren vrezen herkend te worden en zouden daardoor minder vandalistisch gedrag vertonen.

contacten met burgers passen daar minder goed bij. In veel buurten laat de betrokkenheid van bewoners dan ook te wensen over.

In sommige bvt's hebben de teamleden overigens wel veel contacten met de bevolking. Door aanspreekbaar te zijn en kordaat op te treden weten deze medewerkers bewoners voor zich te winnen. Zoals gezegd, soms hebben de teams de beschikking over doeners en een gedreven gangmaker. Zij zijn snel onder de bewoners bekend en ze weten bewoners ook te betrekken, bijvoorbeeld als het gaat om het melden van problemen.

Een steeds terugkerende kritiek op *hot spots policing* is de verplaatsing van bepaalde vormen van misdaad en overlast naar omliggende wijken (Bernasco et al., 2006). Bij de bvt-aanpak in Noord lijken die effecten zich inderdaad voor te doen (zie hoofdstuk 5). Onderzoek geeft aan dat verplaatsingseffecten zich echter meestal maar beperkt voordoen. Het gaat dan doorgaans om vormen van professionele misdaad (bijvoorbeeld diefstal uit auto's, beroving). Bij lichtere misdaad zoals fietsendiefstal of overlast door groepen jongeren doet zich juist eerder een uitstralingseffect voor: andere locaties profiteren mee van succesvolle maatregelen (Bernasco et al., 2006). De resultaten van gerichte preventie-inspanningen hebben dus de neiging zich te verbreiden over aanliggende gebieden. De Amerikaanse onderzoekers Braga en Weisburd die deze thematiek diepgaand hebben bestudeerd, vinden het aannemelijker dat positieve effecten van *hot spot policing* de negatieve effecten overtreffen (2010, p. 147). Ook in naburige locaties zouden zich minder incidenten voordoen. Dit 'spill over'-effect kan volgens deze onderzoekers bestaan uit twee processen: afschrikking en ontmoediging. Wellicht van groter belang is dat zich – afgaande op behoorlijk wat interviews – vermoedelijk een positief (normbevestigend) 'spill over'-effect voordoet: ook in de naburige omgeving gaan bewoners geloven dat aanhoudende overlastproblemen de kop ingedrukt kunnen worden. Het is dan ook belangrijk te profiteren van de boost die in bvt-buurten tot stand kan komen: het geloof dat standvastig optreden van gemeente en politie orde en rust kan terugbrengen. Daartoe zouden de resultaten van het bvt-werk in sterkere mate onder de aandacht van de bevolking kunnen worden gebracht en zouden bewoners ook in sterkere mate bij het bvt-werk betrokken kunnen worden. Ter herinnering, in Londen zijn de SN-teams niet alleen verplicht een *ward panel* in te stellen (waarin de drie belangrijkste overlast-issues worden vastgesteld), maar worden ook *key individual networks* geformeerd waarin sleutelpersonen continu een vinger aan de pols houden.

11.6 Onvoorziene bijvangsten: de potentie van bvt's

In dit verband is het interessant te kijken naar Rotterdam. De formule van Buurt Bestuurt waarin veel nadruk op participatie van bewoners wordt gelegd, wordt inmiddels in enkele tientallen buurten toegepast. Er wordt gestreefd naar een stevig draagvlak in iedere wijk (maandelijks overleg, actieve deelname van bewoners uit ieder

buurtdeel). Er wordt ook veel nadruk gelegd op terugkoppeling naar bewoners. De Rotterdamse ervaringen met Buurt Bestuurt wijzen uit dat juist door de grotere betrokkenheid van bewoners het hele proces een vlucht kan nemen en veel enthousiasme voor een veilige buurt – ook onder professionals – kan bewerkstelligen (Van Stokkom et al., 2012).

De bvt's kunnen dus resultaten voortbrengen die strikt genomen niet tot de door het beleid bedachte doeleinden behoren. Het genoemde 'spill over'-effect richting nabijgelegen locaties en buurten is er één van. Binnen een bvt-buurt kan sprake zijn van tal van 'ongezochte opbrengsten'. Deze opbrengsten worden ook wel bijzondere bijvangsten van beleid genoemd (Van Twist & Verheul 2009, 2010). Een eerste groep bijvangsten ligt in de sfeer van normbevestiging. Bewoners gaan zich vereenzelvigen met de normen en waarden die belichaamd zijn in het gevoerde beleid. Bijvoorbeeld: 'geen kinderen na tien uur op straat' en 'rotzooi in portieken opruimen' worden weer als 'normaal' gezien. Ook de bewustwording van overlastproblemen neemt toe, evenals het urgentiebesef. Mogelijk vertaalt het vertrouwen in de frontlijnwerkers zich naar een groter vertrouwen in de gemeente en de politie.

Meer aandacht voor het succes van bvt-initiatieven en voor het enthousiasme van de teamleden, kan ertoe leiden dat het geloof in andere projecten toeneemt (bij voorbeeld projecten voor kinderen of het opknappen van speeltuinen). Doordat initiatiefrijke mensen elkaar ontmoeten, kunnen mogelijk ook nieuwe projecten van de grond komen (activeren van buurtvaders, organiseren van fototentoonstellingen, etc.). Mogelijk wordt het makkelijker vrijwilligers te vinden en te mobiliseren. Instituties die in de wijk aanwezig zijn, zoals scholen en buurthuizen, kunnen zelf gaan investeren in een leefbare ruimtelijke omgeving. Woningcorporaties kunnen hun sociale gezicht versterken en vormen van burgerparticipatie ondersteunen.

Een andere mogelijke 'bijvangst' is dat de overheid beter naar bewoners in de wijk gaat luisteren. Hun visie wordt serieus genomen en hun initiatieven kunnen wellicht op meer aandacht rekenen. Afdelingen en diensten binnen de politie en het stadsdeel leren over de schutting heen te kijken en ze kunnen leren van de samenwerking in de frontlinie.

Zo beschouwd werkt een goed lopend buurtveiligheidsteam als een vliegwiel: burgers en betrokken partijen vatten moed om zelf ook de handen uit de mouwen te steken. De successen zijn aanstekelijk, het samenwerkingsproces verbreedt zich en komt in een stroomversnelling. Op basis van het bovenstaande kunnen uiteenlopende typen van bijvangsten worden onderscheiden die betrekking hebben op drie groepen:

- Burgers: geloof in een veilige wijk, normbevestiging, sense of urgency, vertrouwen in gemeente en politie, versterking van bestaande projecten en opstarten van nieuwe projecten, meer vrijwilligers.
- Instituties (school, buurthuis, woningcorporatie): versterking van het sociale gezicht, wijkgerichte projecten.
- Bestuur: over de schutting heen kijken, burgers serieus nemen.

Om een boost op gang te brengen en vooral ook in stand te houden kunnen specifieke strategieën worden toegepast. Zo kan het helpen als bestuurders en andere invloedrijke personen de wijk met enige regelmaat bezoeken. De aandacht van een wethouder kan stimulerend werken voor burgers die al lange tijd actief zijn. Die bevestiging kan ook door een prijs, een onderscheiding of andere blijken van waardering worden gerealiseerd. In Londen ontvangen deelnemers van een *ward panel* een kleine vergoeding. Van belang is dat symbolen van buurttrots breed onder de aandacht worden gebracht, of het nu om een heringerichte straat gaat of een attractief sportplein (Van Stokkom & Toenders, 2010).

Bijlage: Verslag expertmeeting ‘Buurtveiligheidsteams: hoe verder?’

Op 10 september 2012 werd in filmmuseum Eye een bijeenkomst belegd die in het teken stond van de vraag: ‘buurtveiligheidsteams: hoe verder?’ Daarvoor werden de respondenten van dit onderzoek en vele andere stakeholders uitgenodigd. Met dertig personen werd gediscussieerd over twee vragen:

- 1 Hoe kunnen we het functioneren van buurtveiligheidsteams verbeteren?
- 2 Hoe kunnen we de betrokkenheid van burgers en de communicatie met burgers verbeteren?

Het debat is met de voicerecorder opgenomen en vervolgens uitgeschreven. Hierna zijn de belangrijkste punten verwoord.

Het functioneren van de teams

De ‘priowijk’ daadwerkelijk voorrang geven

Een van de buurtregisseurs wijst erop dat de bvt-aanpak soms geen voorrang krijgt boven andere aanpakken, hoewel dat wel de afspraak is. Zo kan het gebeuren dat op beleidsniveau wordt besloten het vuil niet meer wekelijks op te halen terwijl het bvt daarvan niet op hoogte wordt gesteld. ‘Op eens zijn de bakken weg. Je krijgt daardoor weer de oude problemen terug.’ De uitwisseling is dus niet altijd goed. Bovendien zegt de buurtregisseur: ‘Wij zijn priowijk; dat moet je zo houden en dat moet in de lijnorganisatie ook duidelijk zijn.’

Vertegenwoordigers van de stadsdelen beamen dat de uitwisseling beter kan. ‘Onze wijkmanagers zouden zich gecommitteerd moeten voelen.’ Een stadsdeelvoorzitter merkt op dat het stadsdeel er onvoldoende in slaagt de korte lijnen tussen beleid en uitvoering te realiseren. ‘Die prioriteit wordt kennelijk niet gevoeld bij iedereen op het stadsdeel.’ En een buurtmeester zegt: ‘Het bvt moet zó belangrijk worden gemaakt dat we ruimte krijgen om de kracht erop te zetten die nodig is.’ Anderen wijzen er echter op dat in hun wijk de korte lijnen wel degelijk bestaan. En ook de prioriteit is er. En mocht de medewerking niet lukken, zegt een veiligheidscoördinator, ‘dan ga ik escaleren’.

Nu worden de afvalbakken in Noord mede vanwege de bezuinigingen minder frequent aangeboden, hoewel ook de overweging heeft gespeeld dat van bewoners verantwoordelijk gedrag mag worden verwacht, ook al staan er niet elke week containers klaar. De consequenties van die bezuinigingen, zegt een stadsdeelvoorzitter, moeten wel naar de bewoners gecommuniceerd worden. Uitleggen waarom. Het gaat dus niet om onwil maar onmacht: gezien de beperkte geldmiddelen keuzes maken: wat is van belang, waar moeten we voldoende capaciteit voor reserveren? Een beleidsadviseur merkt in dat verband op dat de prioriteit die aan het bvt wordt gegeven ten koste kan gaan van generieke taken. Als je meer mensen op het Oosterpark zet, schieten andere gebieden daarbij in. Daar wordt dan minder gehandhaafd. En sommige taken kun je niet ‘verzaken’ ten gunste van het bvt, waaronder wettelijke taken. In dat verband merkt de buurtmeester op dat meer mensen erop zetten ‘handig’ is, maar belangrijker is dat je doorzettingsmacht hebt. Want dat is wat burgers uiteindelijk willen. Ondanks deze kanttekeningen beamen de gespreksdeelnemers dat het bvt voorrang hoort te krijgen, dat ook het stadsdeel doordrongen moet zijn van het bvt-belang.

Frontliniesturing: het gaat om mensen

Een andere kwestie die tijdens het debat wordt aangeroerd is de manier van onderling communiceren. Communicatie hoort niet plaats te vinden in termen van afdelingsbelang of afrekenen op resultaat. Het gaat om mensen. Er moet ruimte zijn voor de frontliniemedewerkers en minder hiërarchie. Zij zouden hun autonomie om zelf naar oplossingen te zoeken moeten kunnen benutten. De lijnorganisaties zouden sterker faciliterend kunnen opereren.

Een van de stadsdeelvoorzitters antwoordt dat de gebiedsgerichte praktijk leidend is en dat je de gevolgen daarvan moet accepteren. Dat betekent anders organiseren. Uitvoerders de volmacht geven om zelf aan de slag gaan. Zodat ze niet voor ieder wissewasje om een handtekening moeten vragen. Frontlijnsturing is in haar ogen nog lang niet goed uitgekristalliseerd. Een veiligheidscoördinator zegt in dit verband dat iedereen volledig achter het team moet staan. En je moet de juiste mensen hebben. De buurtregisseur moet het echt willen. Hij of zij moet zich aan de wijk binden. Andere gesprekspartners merken op dat ook het coachen door de wijkteamchef van belang is. Je moet dus over de *best persons* beschikken. Mensen die verbinding maken. Dat betekent voor de aansturing: casuïstiek centraal durven stellen en meer op outcome sturen en minder op cijfers. Dus niet alleen fixeren op de meetbare prestaties. Met een probleemgestuurde bvt-aanpak presteer je ook op vele andere gebieden. Chefs moeten dat bespreekbaar maken.

Van belang is ook dat je steeds hetzelfde handhavingsteam hebt. Zo niet, dan ben je de vaste wederkerigheid kwijt en ontstaat er geen match met de bevolking. Handhavers zijn geen poppetjes die je willekeurig kunt inzetten. Zij maken juist het contact met de bevolking. Daaraan wordt te gemakkelijk voorbijgelopen.

Conclusies:

- Wederkerigheid geldt op alle niveaus: zowel op de werkvloer van de uitvoering als op managementniveau. In alle geledingen ook tussen wijkteamchef en buurtregisseur.
- Als je kiest voor frontlijnsturing moet je de consequentie aanvaarden dat uitvoerders relatief autonoom zijn en moeilijker aan te sturen. Het mandaat gaat dus naar de uitvoering; managers moeten zich hieraan gecommitteerd voelen. Aanvaard je dat niet, dan komt effectief optreden in het geding en verlies je uiteindelijk de steun van de bewoners. Je gaat veel stappen achteruit. Frontlijnsturing kan dus riskant zijn.
- De gemeente heeft doorzettingsmacht. Daarmee kan deze, als regisseur, daadkracht mobiliseren. Als er een prioriteit wordt vastgesteld, die dan ook daadwerkelijk nakomen.
- Het opzetten van een bvt vergt veel energie. Begin er niet aan als je niet helemaal doordrongen bent van de noodzaak. Het is een kwestie van willen, maar ook van kunnen. Accepteer dat niet iedereen het oprichten en in stand houden van een buurtveiligheidsteam kan of wil realiseren. Als mensen niet op de juiste plek zitten, dan moet daar iets aan gebeuren. Niet doormodderen.

Betrokkenheid van burgers / communicatie met burgers

Een buurtregisseur vertelt dat het moeilijk is burgerparticipatie van de grond te krijgen. Je hebt te maken met hetzelfde groepje mensen, vaak blanke ouderen terwijl mensen uit etnische minderheidsgroepen nauwelijks te bereiken zijn. Mensen persoonlijk benaderen is erg moeizaam en van deur tot deur gaan is voor de politie wel veel gevraagd.

Velen beamen dat je alle groepen moet zien te bereiken, zodat je een goede mix van de hele wijk hebt. Anderen wijzen erop dat je bestaande bewonersorganisaties meer zou kunnen benutten. Ook bij bewonerscommissies binnen woningbouwverenigingen liggen mogelijkheden. Een medewerkster van een woningcorporatie zegt dat je rechtstreeks contact met bewoners moet leggen; dat geldt ook voor vrijwilligers die in de wijk actief aan de slag willen gaan. Het enige wat volgens haar werkt, is persoonlijk benaderen. Via een nieuwsbrief of krant lukt het niet. Dus aanbellen, persoonlijk uitnodigen, en de mensen overhalen te komen. 'Voor de vergadering bel ik nog op: vergeten jullie het niet! Dat is een hoop "pain in the ass", maar ze komen dan wel. Bewoners zo ver zien te krijgen dat ze zich inzetten voor hun buurtje. Dat is een behoorlijke investering.'

De enquêtes onder de bevolking voldoen niet in alle opzichten. Het uitvoeren van enquêtes brengt veel werk met zich mee. Ze zijn tamelijk uitgebreid en de verwerkingstijd is erg lang. Volgens sommigen levert het enquêteren ook niet zoveel informatie

op: veel doorsneebevindingen, te weinig toegespitst. In zekere zin is de enquête een 'onmachtverhaal'. Anderen vinden de enquête wel degelijk waardevol: als mensen maar de mogelijkheid hebben hun kijk op overlast in de wijk naar voren te brengen. De projectcoördinator merkt op dat het team idealiter overal zou moeten aanbellen met de vraag: 'Wat moet er gebeuren?' Door die concrete informatie krijg je filtering en betere antwoorden; je kunt ook leren van burgers. Van belang is wel dat je de info van de burger goed verwerkt. 'Ordenen en focus aanbrengen.'

Je kunt dan ook tot een adequate gebiedsanalyse komen. De ene wijk is de andere niet, en daarom zal de aanpak ook verschillen. Door die benadering kweek je ook verbinding met de mensen. De woningbouwcorporaties hebben er ervaring mee.

Velen beklemtonen dat je een representatief beeld moet zien te vormen. Het gaat echter niet alleen om zicht krijgen op opinies, het liefst zouden burgers zich ook medeverantwoordelijk moeten voelen. Hoe krijg je burgers zo ver dat ze gedeelde verantwoordelijkheid nemen? Dan schieten enquêtes, panels en zelfs sociale media tekort. Sommigen achten de tijd rijp om gestructureerd burgers te benaderen. Daar is een flinke cultuuromslag voor nodig. Enkele jaren terug is getracht de formule van buurt-panel toe te passen. Maar de weerstand tegen die panels was binnen de politie erg groot. Vaak werd gezegd dat communicatie met burgers de taak is van het stadsdeel, niet van de politie. En waarom zou je überhaupt iets met voorstellen van burgers moeten doen?

In het Verenigd Koninkrijk is wel veel ervaring opgedaan met de zogenaamde *ward panels*, waarin globale informatie wordt verzameld over buurtproblemen. Een aanvulling daarop vormen de *key individual networks*. Door politiemensen wordt gericht gezocht naar mensen die het meest kunnen vertellen over specifieke problemen in hun buurt. Die mensen worden uitgenodigd voor het netwerk. Doel is het continu verversen van informatie.

Hoewel deze werkwijze erg veel inzet vergt, wordt erkend dat er in de toekomst een nieuwe aanpak nodig is, niet alleen om de mening van de bewoners te polsen, maar ook om burgers die echt willen daadwerkelijk te betrekken.

Conclusies:

- We moeten beter gebruik maken van de bestaande dynamiek. Er zijn allerlei overleggen waarbij je kunt aansluiten. Zo is er weinig gebruik gemaakt van de expertise van de woningbouwcorporaties.
- Ook nu is wederkerigheid cruciaal. Er moet meer besef komen dat je over en weer informatie moet delen en verwachtingen moet uitspreken. Je moet helder uitleggen dat je in iets investeert, en dat je daar ook iets voor terug wilt.
- Je moet burgers persoonlijk benaderen en mensen selecteren die echt willen. En zorgen dat er voldoende verversing en doorstroom is.

Slot

De stadsdelen en politie spreken hun voornemen uit van de buurtveiligheidsteams een succes te maken. Zoals een van de stadsdeelvoorzitters zei: 'De positieve krachten in de wijk identificeren en bundelen. Een zet geven aan de positieve dynamiek.'

Literatuur

- AEF (Andersson Elffers Felix) (2006) *Knelpunten horizontale sturingsrelaties gemeenten met betrekking tot overlast*. Utrecht.
- Bernasco, W. et al. (2006). Het waterbedeffect: ruimtelijke neveneffecten van plaatsgebonden maatregelen tegen criminaliteit. *Tijdschrift voor Criminologie* 48 (3): 243-258.
- Boutellier, H. & Marissing, E. van (2011). Het veiligheidsarrangement: een innovatieve en systematische aanpak voor lokaal beleid. In: R. van Steden (red.), *Strategieën van lokale veiligheid*, pp. 81-90. AUP.
- Braga, A.A. & Weisburd, D.L. (2010). *Policing Problem Place: Crime Hot Spots and Effective Prevention*. Oxford/New York: Oxford University Press.
- Brink, G. van den et al. (2007). *Prachtwijken?! De mogelijkheden en beperkingen van Nederlandse probleemwijken*. Amsterdam: Bert Bakker.
- Brink, G. van den & Bruinsma, M. (red.) (2011). *De aanhouder wint: samenwerken aan veilige krachtwijken*. Den Haag: Ministerie van BZK.
- Brink, G. van den et al. (2012). *Best persons en hun betekenis voor de Nederlandse achterstandswijk*. Den Haag: Boom Lemma.
- Caem, B. van (2012). *Buurtregie met mate: over de spanning tussen nabijheid en distantie in de relatie tussen politie en burgers*. Proefschrift Vrije Universiteit Amsterdam. Den Haag: BJU.
- Caem, B. van & Hageman, H. (2009). *Pilot buurtpanels*. Politie Amsterdam-Amstelland.
- Caless, B. (2007). 'Numties in Yellow Jackets': The Nature of Hostility towards the Police Community Support Officer in Neighbourhood Policing Teams. *Policing*, 1 (2): 187-195.
- Davey, H.A. (2011). *Safer Neighbourhoods Scrutiny*. London: Metropolitan Police Authority.
- Dijk, B. van et al. (2011). *Hot spot aanpak in vier stappen*. Amsterdam: DSP.
- Elffers, H. & Jong, W. de (2004). 'Nee, ik voel me nooit onveilig.' Determinanten van sociale veiligheidsgevoelens. In: RMO, *Sociale veiligheid organiseren: naar herkenbaarheid in de publieke ruimte*, Den Haag: RMO advies 31.
- Foster, J. & Jones, C. (2010). 'Nice to do' and Essential: Improving Neighbourhood Policing in an English Police Force. *Policing*, 4 (4): 395-402.
- Gemeente Amsterdam (2009). *Actieplan 2009. Veiligheidsplan Amsterdam 2007-2010*. Directie Openbare Orde en Veiligheid.
- Gemeente Amsterdam (2009). *Veiligheid begint vroeg. De Amsterdamse aanpak van jeugdcriminaliteit en jeugdoverlast 2010-2011*. Directie Openbare Orde en Veiligheid.

- Gemeente Amsterdam (2005). *Notitie Toezicht & Handhaving*. Stedelijk Project Handhaving & Directie OOV.
- Groot, I. de & Steden, R. van (2011). *De praktijk van Vliegende Brigades: doelen, werkprocessen en opbrengsten*. Nicis – Vrije Universiteit.
- Hageman, H. (2010). *Tussen controle en vertrouwen: een casestudy naar de aanpak van overlast in de Transvaalbuurt*. Vrije Universiteit Amsterdam.
- Hartman, C. & Tops, P. (2005). *Frontlijnsturing: uitvoering op de publieke werkvloer van de stad*. Den Haag: Nicis.
- Hartman, C. & Tops, P. (2007). *Het inrichten van 'doen'! Een frontlijnreportage uit Amsterdam-Noord*. Nicis / Universiteit Tilburg.
- Herrington, V. & Millie, A. (2006). Applying Reassurance Policing: Is it 'Business as Usual'? *Policing & Society*, 16 (2): 146-163.
- Innes, M. (2004). Signal crimes and signal disorders: Notes on deviance as communicative action. *British Journal of Sociology*, 55, 3, 335-55.
- Innes, M. & Fielding, N. (2002). From community to communicative policing: 'Signal crimes' and the problem of public reassurance. *Sociological Research Online*, vol 7, no.2, www.socresonline.org.uk/7/2/innes.html.
- Kelling, G. & Coles, C. (1996). *Fixing Broken Windows: Restoring Order and Reducing Crime in American Cities*. New York: Free Press.
- Mali, B., Boers, R. & Os, P. van (2011). Buurtsignaal als middel:samenwerking tussen professionals en burgers. *Cahiers Politiestudies*, 19: 177-194.
- Millie, A. (2010). Whatever Happened to Reassurance Policing? *Policing* 4 (3): 225-232.
- Millie, A. & Herrington, V. (2005) Bridging the Gap: Understanding Reassuring Policing. *The Howard Journal*, 44, no.1, 41-56.
- MPA (2007). *Beyond visibility: Safer Neighbourhood teams' use of Key Individual Networks*. Metropolitan Police Authority.
- Participatiegroep Oosterpark (2009). *Handvest Oosterpark*. Buurtbeheergroepen Oosterparkbuurt & Dapperbuurt.
- Paskell, C. (2007). 'Plastic Police' or 'Community Support'? The Role of Police Community Support Officers Within Low-Income Neighbourhoods. *European Urban and Regional Studies*, October, 14(4): 349-361.
- Politie Amsterdam-Amstelland (2007). *Project 'mijn buurt beter'*.
- Politie Amsterdam-Amstelland / gemeente Amsterdam 2009. *Buurtveiligheidsteams: een leidraad voor de aanpak van overlast*.
- Politie Amsterdam-Amstelland / gemeente Amsterdam (2010). *BVT pakt het aan. Buurtveiligheidsteam maakt Van der Pekbuurt steeds veiliger en schoner*.
- Pröpper, I. et. al. (2004), *Lokale regie uit macht of uit onmacht? Onderzoek naar de optimalisering van de gemeentelijke regiefunctie*. Partners & Pröpper: Vught.
- Sikkema, C.-Y. et al. (2009). *Buurtveiligheidsteams: evaluatie*. Amsterdam: DSP-groep.

- Stadsdeel Noord (2010). *De Staat van de Noordse wijken*. Gemeente Amsterdam.
- Stadsdeel Noord (2007). *Kansrijk Amsterdam-Noord: de Wijkaanpak*. Gemeente Amsterdam.
- Stadsdeel Oost (2010). *De Staat van de Oosterparkbuurt*. Gemeente Amsterdam.
- Steden, R. van & Bron, E. (2012). *Gemeentelijke handhavers in Amsterdam: een onderzoek naar hun werk op straat*. Den Haag: BoomLemma.
- Stokkom, B. van (2005). Zero tolerance in de praktijk: handhaving van de 'kleine norm' door politie of boa's? *Justitiële verkenningen*, 31(6): 44-59.
- Stokkom, B. van (2008). *Symbolen van orde en wanorde: 'broken windows policing' en de bestrijding van overlast en buurtverval*. Den Haag: Elsevier, serie Politie en Wetenschap.
- Stokkom, B. van (2010). Orde handhaven en vrede bewaren: waarom de omvangrijkste politietaak weinig prestige heeft. In: B. van Stokkom et al. (red.), *De politie en haar opdracht: de kerntakendiscussie voorbij*, pp. 139-162. Apeldoorn/Antwerpen: Maklu.
- Stokkom, B. van & Toenders, N. (2010). *De sociale cohesie voorbij: actieve burgers in achterstandswijken*. Amsterdam: AUP-Pallas.
- Terpstra, J. (2008). *Wijkagenten in hun dagelijks werk: een onderzoek naar de uitvoering van gebiedsgebonden politiewerk*. Zeist: Kerckebosch.
- Terpstra, J. (2010). *Het veiligheidscomplex: ontwikkelingen, strategieën en verantwoordelijkheden in de veiligheidszorg*. Den Haag: BJU.
- Terpstra, J. & Kouwenhoven, R. (2004), *Samenwerking en netwerken in de lokale veiligheidszorg*. Zeist: Kerckebosch.
- Tops, P. (2007). *Kennis van de Frontlijn*, rede uitgesproken ter gelegenheid van de installatie tot lid van het College van Bestuur van de Politieacademie, Apeldoorn, 4 april.
- Tuffin, R., Morris, J. et al. (2006). *The Evaluation of the Impact of the National Reassurance Policing Programme*. Home Office Research Study 296, <http://www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs06/hors296.pdf>.
- Twist, M. van & Verheul, W.-J. (2009). *Bijvangsten van beleid: over ongezochte opbrengsten van de wijkenaanpak*. Den Haag: NSOB.
- Twist, M. van & Verheul, W.-J. (2010). Onvoorziene opbrengsten: meer dan de tragiek van goede bedoelingen. *Beleid en Maatschappij* 37 (4): 308-318.
- Versteegh, P. et al. (2010). *The Best of Three Worlds: effectiever politiewerk door een probleemgerichte aanpak van hot crimes, hot spots, hot shots en hot groups*. Politieacademie en Politie Haaglanden.
- Vlek, F. (2010), Evidence based policing: (hoe) werkt het? *Cahiers Politiestudies* nr. 4, 129-156.
- Wilson, J.Q. & Kelling, G. (1982). Broken Windows. *Atlantic Monthly*, March, 29-38.

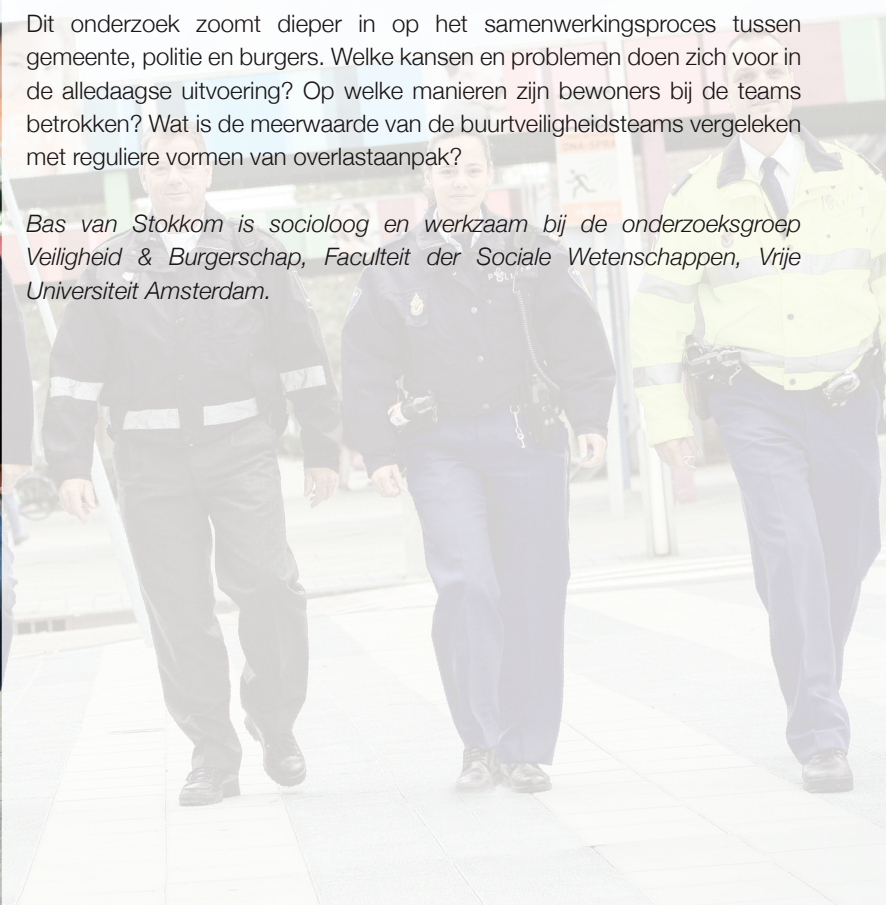


Sinds 2008 worden in een aantal Amsterdamse wijken die met forse onveiligheid te maken hebben buurtveiligheidsteams ingezet. De teams pakken aanhoudende overlastproblemen aan en drukken agressief, asociaal gedrag de kop in. In feite trachten de teams de publieke ruimte te 'heroveren'; ze geven het signaal af dat rust en orde worden hersteld.

De focus ligt op overlastthema's die de buurt zelf aangeeft: bewoners prioriteren problemen die aanpak behoeven. Politiemensen, andere professionals en actieve burgers werken op voet van gelijkheid met elkaar samen. Aldus beogen de teams de vertrouwensrelatie tussen lokale overheid, politie en bewoners te herstellen en te versterken.

Dit onderzoek zoomt dieper in op het samenwerkingsproces tussen gemeente, politie en burgers. Welke kansen en problemen doen zich voor in de alledaagse uitvoering? Op welke manieren zijn bewoners bij de teams betrokken? Wat is de meerwaarde van de buurtveiligheidsteams vergeleken met reguliere vormen van overlastaankpak?

Bas van Stokkom is socioloog en werkzaam bij de onderzoeksgroep Veiligheid & Burgerschap, Faculteit der Sociale Wetenschappen, Vrije Universiteit Amsterdam.



ISBN 978-90-5931-940-0



9 789059 319400 >



Onderzoeksprogramma Veiligheid & Burgerschap

BOOM | **LEMMA**
UITGEVERS